

BOLETÍN OFICIAL B O P A

BOLETÍN OFICIAL



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 176

X LEGISLATURA

25 de febrero de 2016

SUMARIO

RELACIÓN CON ÓRGANOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

- 10-15/OIDC-000002, Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz relativo a los servicios de suministro de agua, garantías y derechos

2

RELACIÓN CON ÓRGANOS E INSTITUCIONES PÚBLICAS

Defensor del Pueblo Andaluz

10-15/OIDC-000002, Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz relativo a los servicios de agua, garantías y derechos

Sesión de la Mesa del Parlamento de 3 de febrero de 2016

Sesión de la Junta de Portavoces de 3 de febrero de 2016

Tramitación ante la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio

Orden de publicación de 22 de febrero de 2016

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2016, conoció el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz 10-15/OIDC-000002, relativo a los servicios de agua, garantía y derechos, enviado a esta Cámara al amparo de lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz, en relación con el artículo 12.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 183.4 del Reglamento de la Cámara, la Junta de Portavoces, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2016, ha acordado que su tramitación se lleve a cabo en la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 31.3 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, se ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*.

Sevilla, 12 de febrero de 2016.

El Presidente del Parlamento de Andalucía,

Juan Pablo Durán Sánchez.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

INFORME ESPECIAL AL PARLAMENTO

SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS

ANDALUCÍA

Diciembre 2015

ÍNDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	6
1. CONSIDERACIONES GENERALES	8
1.1 Introducción	8
1.2 Elaboración y metodología	10
2. MARCO JURÍDICO. EL DERECHO HUMANO AL AGUA	18
2.1 Normativa internacional	19
2.2 Normativa europea	26
2.3 Normativa estatal y autonómica	30
2.4 Normativa andaluza	33
3. LA DETERMINACIÓN DE LA TARIFA	36
3.1 Tasa, precio público o precio privado. El debate interminable	36
3.2 La trascendencia del debate. Ventajas e inconvenientes del modelo elegido	39
3.3 Modelos tarifarios en Andalucía. Entre la diversidad y la confusión	53
3.4 Conclusiones	55
4. EL PRECIO DEL SERVICIO	57
4.1 El dilema entre coste y precio	57
4.2 Una aproximación comparativa a los precios del servicio en Andalucía	59
4.3 Sistemas de tarificación. Especial referencia a la tarificación por habitante	61
4.3.1 La tarificación por habitante. Una apuesta de futuro para un sistema más justo	67
4.4 Conclusiones	77

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 176

X LEGISLATURA

25 de febrero de 2016

5. POBREZA HÍDRICA Y MÍNIMO VITAL	79
5.1 Planteamiento de un problema	79
5.2 Soluciones y propuestas	80
5.2.1 Servicios sociales y pobreza hídrica	86
5.3 Mínimo vital como paradigma	88
5.4 Conclusiones	90
6. GARANTÍAS Y DERECHOS EN SITUACIONES EXCEPCIONALES	91
6.1 Corte de suministro por impago	91
6.1.1 De los requisitos exigibles con carácter previo al corte de suministro	93
6.1.2 De las circunstancias en que se produce la suspensión del suministro por impago	100
6.1.3 Sobre la reconexión del suministro	104
6.2 Fraude en el suministro	107
6.2.1 Garantías de procedimiento	107
6.2.2 De la liquidación por fraude	111
6.2.3 Otras consecuencias aparejadas a la defraudación del agua	114
6.3 Averías interiores	116
6.4 Conclusiones	123
7. ATENCIÓN AL CLIENTE Y RECLAMACIONES	127
7.1 Sistemas de atención a la clientela	127
7.2 Tramitación de reclamaciones	136
7.2.1 Presentación de la reclamación	138
7.2.2 Paralización del cobro de facturas reclamadas	140
7.2.3 Cauces para la reclamación y organismos competentes	141
7.2.4 El papel de las Oficinas de Información al Consumidor para la mejora del servicio	143
7.3 El ejercicio de la potestad sancionadora o de fiscalización del concesionario como medios para el control de la actividad de las entidades suministradoras	144
7.4 Conclusiones	147
8. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	150
ANEXOS	155
Anexo I. Cuestionario sobre el suministro domiciliario de agua	155
Anexo II. Reglamento del suministro domiciliario de agua en Andalucía	157

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 176

X LEGISLATURA

25 de febrero de 2016

Anexo III. Documentos consultados	196
Anexo IV. Enlaces de interés	198
Anexo V. Abreviaturas	198

PRESENTACIÓN

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su sesión celebrada en Ginebra en noviembre de 2002, afirmó que «El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico». Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010, reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Nuestro ordenamiento jurídico no incluye aún un reconocimiento explícito del derecho humano al agua. No obstante, y pese a la falta de previsión expresa que reconozca este derecho, existen determinados artículos en la Constitución Española en los que puede entenderse incluido, como el artículo 15, que recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral, el artículo 43 que reconoce el derecho a la protección de la salud, el artículo 45 que explicita que todos los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el artículo 47 que reconoce el derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada.

Pese a la carencia de un reconocimiento explícito del derecho humano al agua en nuestro ordenamiento jurídico eso no significa que nuestros textos legales no recojan una regulación pormenorizada de los servicios destinados a garantizar la accesibilidad a este recurso esencial por parte de la ciudadanía. Una regulación sustentada fundamentalmente en normas de ámbito local y autonómico.

Andalucía, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, se ha beneficiado del privilegio de contar con una regulación general de estos servicios a través del Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua, aprobado por Decreto 120/1991, de 11 de junio. Una norma que fue pionera en su momento y ha permitido que la ordenación de este servicio esencial no quedara al albur de la normativa local, tan confusa como diversa, o a resultas de los pronunciamientos de una jurisprudencia movediza y cambiante.

Este marco regulatorio, complementado por la aprobación en 2010 de la Ley de Aguas de Andalucía, viene caracterizado por un difícil equilibrio entre la protección de los derechos de las personas usuarias y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras. Dado que se pretende garantizar el acceso a prestaciones que se consideran esenciales, resulta justificada la imposición de normas y requisitos que aseguren la universalidad en el acceso, la calidad en la prestación y la asequibilidad en el precio.

No obstante, el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua ha ido perdiendo actualidad con el paso de los años, sin que los cambios introducidos en 2012 hayan sido suficientes para afrontar los nuevos retos que plantea la sociedad, ni hayan servido para satisfacer las demandas de mayor eficacia y efectividad de los gestores del servicio. Se dan así situaciones que ponen de manifiesto la existencia de lagunas normativas, dudas interpretativas o carencias de técnica legislativa que podrían redundar en perjuicio de los legítimos derechos de las personas consumidoras.

Así sucede, por ejemplo, en supuestos de corte de suministro por impago de facturas; o en relación con los procedimientos por fraude; o ante consumos elevados de agua motivados por avería de las instalaciones interiores. Supuestos en los que resulta discutible la efectividad de la regulación actual y su adecuación a

los requisitos de tutela de derechos que demanda la sociedad, por lo que estimamos necesaria una reflexión sobre la conveniencia del establecimiento de nuevas medidas que garanticen los derechos de las personas consumidoras y posibiliten la existencia de procedimientos eficaces de reclamación y resolución de conflictos.

Por otra parte, observamos con enorme preocupación la situación que sufre una parte de la población que se ve imposibilitada por su situación económica para sufragar el coste de este servicio, viéndose por ello privada del acceso a un suministro básico que resulta esencial para el mantenimiento en condiciones de dignidad de la vida diaria. En este sentido estimamos imprescindible avanzar en una regulación que garantice que ninguna persona pueda verse privada del acceso al agua por razones de capacidad económica.

El presente Informe Especial pretende servir de acicate para el debate social y para impulsar políticas públicas que ofrezcan respuestas a las necesidades de la ciudadanía en aquellos aspectos relacionados con el servicio de suministro domiciliario de agua que estimemos precisados de una mejor protección jurídica o de la inclusión de nuevas garantías que garanticen la preservación de derechos esenciales en relación con un servicio que es de interés general.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 Introducción

El presente Informe es la respuesta de esta Institución a una doble demanda que, desde hacía tiempo, se le hacía llegar desde dos ámbitos diferentes, por un lado, desde el sector profesional relacionado con los servicios de suministro de agua, que reclamaban una actualización del Informe que esta Institución realizó en 2005 sobre “los servicios domiciliarios de agua en Andalucía”, y, de otro lado, desde el sector de las asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras y de las asociaciones del tercer sector, que reclamaban del Defensor un posicionamiento más proactivo en defensa de las garantías inherentes al reconocimiento del agua como un derecho humano.

El Informe Especial sobre “los servicios domiciliarios de agua en Andalucía” presentado al Parlamento de Andalucía en diciembre de 2005 supuso una aproximación inédita desde el ámbito de una Institución garante de derechos, a un mundo, el de los servicios de suministro de agua, habitualmente reservado a expertos y profesionales del derecho y las técnicas de gestión hidráulica.

Desde su aparición han sido frecuentes las peticiones dirigidas a esta Institución, valorando la descripción que hacía de los servicios encargados del suministro domiciliario de agua y solicitando una revisión y actualización del mismo que recogieran las novedades habidas en el sector en los últimos años.

Por otro lado, y como resultado de la progresiva profundización de la crisis económica, se han generalizado en nuestra sociedad situaciones de emergencia social que antes parecían reservadas exclusivamente a grupos minoritarios integrados por personas en situación de marginalidad o exclusión social y que ahora afectan capas más amplias de la población situadas, por mor de la crisis, en el umbral de la pobreza. Y entre esas situaciones de emergencia social destacan las que afectan a personas y familias privadas del acceso a suministros tan básicos como el agua o la luz por su incapacidad para hacer frente a los costes cada vez más elevados de dichos servicios.

Una nueva realidad social que ha dado lugar a la aparición de nuevos términos para describirla, tales como “pobreza energética” o “pobreza hídrica”, y que ha llevado al surgimiento de una conciencia social que reclama, cada vez con mayor énfasis, que se reconozca a todas las personas el derecho de acceder a los suministros que resulten básicos y esenciales para la vida humana y se garantice que dicho acceso no pueda verse limitado o condicionado por circunstancias relacionadas con la capacidad económica.

En este sentido, han sido numerosas las personas y asociaciones que se han dirigido a esta Institución reclamando un papel más activo de la Defensoría en la defensa de este derecho y en la búsqueda de garantías que doten de efectividad real al mismo.

En paralelo a este tipo de situaciones, han surgido otras, a veces con el telón de fondo de la crisis económica, en las que se ponen en cuestión los derechos y garantías de las personas usuarias de los servicios de suministro domiciliario de agua. Nos referimos a situaciones excepcionales como consecuencia de casos de fraude o manipulación, o en supuestos de avería en las redes interiores de suministro.

En relación con estos supuestos, que pueden poner en cuestión el derecho de acceso al agua, las asociaciones de defensa de los derechos de la personas consumidoras llevan tiempo reclamando la necesidad

de extremar las garantías para que los derechos de las personas usuarias del servicio queden debidamente salvaguardadas, sin que ello implique, ni el fomento de prácticas ilícitas o abusivas, ni menos aun, el acicate a conductas irresponsables en relación al consumo de un bien escaso.

Nuestra intención con el presente Informe es tratar de dar respuesta a estas demandas sociales, pese a que somos conscientes de la imposibilidad de dar plena satisfacción a las peticiones recibidas, tanto por la dificultad que presenta cualquier aproximación no profesional al complejo mundo de los servicios de suministro de agua, como por la conciencia de que no existe actualmente un marco jurídico cohesionado y vertebrado sobre el que asentar con firmeza las posturas garantistas que se nos reclaman.

En este sentido, hemos considerado que no resultaba oportuno realizar una mera actualización del Informe Especial elaborado en 2005, sino que era más conveniente optar por un enfoque más cualitativo en nuestro análisis del servicio de agua que nos permitiera, sin obviar los aspectos descriptivos y cuantitativos del sistema, centrar nuestro interés preferentemente en aquellos aspectos relacionados con la calidad del servicio y con los derechos de las personas usuarias.

Somos conscientes del privilegio que ha supuesto para Andalucía el disponer de una norma, como el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua (RSDA), que ha permitido regular con carácter general los aspectos relacionados con la gestión de este servicio básico, mientras en otras Comunidades Autónomas dicha regulación quedaba al albur de la normativa local, tan confusa como diversa, o a resultas de los pronunciamientos de una jurisprudencia movедiza y cambiante.

No obstante, el RSDA ha ido perdiendo actualidad con el paso de los años, sin que los cambios introducidos en 2012 hayan sido suficientes para afrontar los nuevos retos que plantea la sociedad, ni hayan servido para satisfacer las demandas de mayor eficacia y efectividad de los gestores del servicio.

Es por ello, que desde la aprobación en 2010 de la Ley de Aguas de Andalucía se esperaba que la actualización del RSDA se llevara a cabo mediante la aprobación de los oportunos reglamentos de desarrollo de dicha norma. De hecho, se constituyeron grupos de trabajo con representantes de todos los sectores afectados o relacionados con el servicio de agua, con la intención de ir avanzando en los distintos temas que debía regular la nueva normativa. Sin embargo, diversas circunstancias y la ausencia del necesario impulso político han determinado que varios años después estas normas de desarrollo sigan sin ver la luz.

Una situación de impasse normativo que deja sin respuesta una serie de demandas sociales y de exigencias profesionales, cuya solución se nos antoja cada vez más inaplazable y que representan los nuevos desafíos para el servicio de agua en el siglo XXI:

- La necesidad de ofrecer respuesta a realidades sociales derivadas de la crisis económica, como las situaciones de pobreza hídrica.
- La demanda de una garantía efectiva del derecho humano de acceso al agua basada en el reconocimiento del derecho a un mínimo vital.
- La urgencia de regular el ciclo integral del agua para dar respuestas eficaces y eficientes a los desafíos actuales del servicio de suministro de agua y garantizar los principios de sostenibilidad y recuperación de costes.
- La necesidad de acomodar la regulación del servicio de agua a los nuevos paradigmas de la legislación europea sobre los servicios económicos de interés general.

– La exigencia de adaptar los derechos de las personas usuarias del servicio de agua a los nuevos criterios europeos sobre defensa y protección de los derechos de las personas consumidoras.

El presente Informe no pretende dar respuesta a desafíos tan considerables, únicamente pretende servir de cauce para poner de manifiesto algunas de las carencias que presenta actualmente el sistema de regulación de los servicios de suministro de agua y contribuir a impulsar nuevamente el proceso de aprobación de las modificaciones normativas que tan necesarias son para dar respuesta a las demandas de la sociedad y de las personas usuarias de estos servicios.

Con estas premisas abordamos la elaboración del presente Informe, confiando en que el trabajo que sometemos a la consideración del Parlamento de Andalucía sirva de acicate para que quienes ostentan las competencias y los conocimientos necesarios aborden sin mayor dilación la ardua tarea de regular el servicio de agua en Andalucía, garantizando debidamente los derechos de las personas usuarias sin poner con ello en riesgo la necesaria seguridad, sostenibilidad y eficacia del servicio.

1.2 Elaboración y metodología

A diferencia del Informe elaborado en 2005, que pretendía ofrecer una visión lo más exacta posible de la realidad de los servicios domiciliarios de agua en Andalucía partiendo del análisis sistemático y estructurado de los datos obtenidos de los operadores y gestores de los servicios, el presente Informe tiene como objetivo valorar desde un punto de vista cualitativo aspectos concretos y precisos de la regulación, organización y gestión de los servicios de abastecimiento de agua con el fin de ofrecer respuestas a las quejas que la ciudadanía nos hace llegar en relación con el funcionamiento de este servicio.

Nuestro objetivo en este Informe no es ofrecer una perspectiva de cómo están actualmente regulados, organizados o gestionados los servicios de agua en Andalucía, sino analizar, desde la perspectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico vigente reconoce a las personas consumidoras y usuarias, aquellos aspectos del servicio que mayor incidencia tienen en la garantía y efectividad de esos derechos.

Al objeto de identificar cuáles deberían ser los aspectos a analizar, hemos partido de aquellas cuestiones que con más frecuencia son objeto de cuestionamiento en las quejas que sobre los servicios de agua se reciben en esta Institución y que no son otras que aquellas que tienen mayor incidencia sobre los derechos de las personas usuarias y en particular, sobre su derecho de acceso al suministro.

Así, entre las quejas recibidas destacan aquellas que denuncian los cortes en el suministro derivados de situaciones de impago de las facturas, cuando las mismas obedecen a situaciones de necesidad económica o son el resultado de incumplimientos en los trámites y procedimientos legalmente previstos antes de proceder al corte.

También ocupan un lugar preferente las quejas que denuncian indefensión y falta de garantías en relación con la apertura de procedimientos por fraude o manipulación por parte de las empresas suministradoras.

Asimismo son relevantes las quejas que ponen de manifiesto las graves consecuencias que para las personas usuarias se derivan de las pérdidas de agua provocadas por averías no detectadas en las redes interiores, especialmente cuando se aplican con excesiva rigurosidad las prescripciones legales al efecto.

Por último, debemos destacar las quejas relacionadas con el funcionamiento de los servicios de atención al cliente de las empresas suministradoras y las que denuncian la ineficacia de los procedimientos de reclamación previstos en la normativa de consumo.

Estos cuatro grupos de queja constituyen la base del presente Informe y en base a los mismos se han identificado los aspectos regulatorios, organizativos y de gestión del servicio que iban a centrar la investigación y servir de fundamento para el análisis y la presentación de propuestas.

Partiendo de esta premisa, la elaboración del Informe, a diferencia de lo ocurrido en 2005, no se ha basado en una labor prospectiva dirigida a acopiar datos, cifras e informaciones con el fin de explotarlos estadísticamente, sino que ha ido dirigida a obtener la información necesaria para poder realizar una aproximación valorativa y reflexiva a aquellos aspectos de los servicios de agua que eran objeto de controversia por la ciudadanía.

A tal fin, se decidió la elaboración de un cuestionario abierto en el que se incluían todas aquellas cuestiones que concitaban nuestro interés, con objeto de que el mismo sirviera de base para que los diferentes actores involucrados en los servicios de agua pudieran hacernos llegar información sobre los distintos aspectos analizados y facilitarnos su opiniones y valoraciones sobre las cuestiones controvertidas.

Dicho cuestionario venía precedido de una exposición acerca de las motivaciones y objetivos del Informe, que reproducimos a continuación:

“En los últimos años esta Institución viene otorgando una especial atención a determinadas áreas de actividad que anteriormente escapaban al ejercicio de nuestras competencias, limitadas a la supervisión de la actuación de las Administraciones públicas de Andalucía. El motivo principal se debe a la recepción de un número cada vez mayor de quejas relacionadas con la prestación de servicios económicos de interés general que se constituyen en elementos imprescindibles para el normal desenvolvimiento de la vida diaria de las personas.

El marco regulatorio de estos servicios viene caracterizado por un difícil equilibrio entre la protección de los derechos de los usuarios y la satisfacción de los intereses comerciales de las empresas prestadoras. Dado que se pretende garantizar el acceso a prestaciones que se consideran esenciales, resulta justificada la imposición de normas y requisitos que aseguren la universalidad en el acceso, la calidad en la prestación y la asequibilidad en el precio.

No cabe duda de que el suministro domiciliario de agua es uno de estos servicios económicos de interés general que llevan asociados obligaciones específicas de “servicio público” que se imponen a las empresas que los prestan.

Sin embargo, de la tramitación de las quejas recibidas en esta Institución relacionadas con el suministro domiciliario de agua observamos que se dan situaciones que ponen de manifiesto la existencia de lagunas normativas, dudas interpretativas o carencias de técnica legislativa que podrían redundar en perjuicio de los legítimos derechos de las personas consumidoras.

Así sucede, por ejemplo, en supuestos de corte de suministro en los que nos suscita dudas la existencia de una notificación fehaciente del preaviso; o en relación con los procedimientos por fraude, donde podrían producirse situaciones de indefensión en relación con la prueba de la existencia de una manipulación en el contador o supuestos de cobro excesivo en relación con los criterios de

facturación por consumo estimado; o ante consumos elevados de agua motivados por avería de las instalaciones interiores, donde resultan discutibles los conceptos objeto de facturación o la inclusión de penalizaciones por consumo excesivo.

En estos y en otros supuestos similares consideramos necesaria una reflexión sobre la conveniencia del establecimiento de nuevas medidas que garanticen los derechos de las personas consumidoras y posibiliten la existencia de procedimientos eficaces de reclamación y resolución de conflictos.

Por otra parte, observamos con enorme preocupación la situación que sufre una parte de la población que se ve imposibilitada por su situación económica para sufragar el coste de este servicio, viéndose por ello privada del acceso a un suministro básico que resulta esencial para el mantenimiento en condiciones de dignidad de la vida diaria.

Tal y como señalábamos en el Informe Anual presentado al Parlamento de Andalucía el pasado 30 de marzo, son numerosos los estudios que ponen de manifiesto la cruda realidad de este problema como consecuencia de una crisis económica que ha situado al borde de la exclusión social a una buena parte de nuestra sociedad y aportan datos muy preocupantes sobre el elevado número de hogares y familias que deben afrontar situaciones dramáticas ante la interrupción en el suministro de un servicio esencial como el agua.

Una realidad a la que no resulta ajena esta Institución ya que son numerosas las quejas recibidas de personas que plantean las dificultades que tienen para el pago de las facturas y su temor a ser objeto de un corte de suministro o bien denuncian las consecuencias derivadas para su unidad familiar del corte de suministro ya sufrido y los problemas para pagar la deuda y restablecer el servicio.

Al respecto exponíamos en el Informe Anual nuestra convicción de que se debe avanzar en la consecución de un marco normativo que permita garantizar el acceso a determinados suministros que se consideren esenciales, entendidos 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 como condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana (artículo 10 CE). En este sentido, y sin perjuicio de las actuaciones que podamos desarrollar para valorar la intervención de las Administraciones competentes ante esta situación, estimamos necesario dar pasos que nos permitan ir avanzando en este proceso, para lo cual nos ha parecido oportuno plantear e impulsar propuestas que consideramos que podrían redundar en una mejor garantía de los derechos de las personas consumidoras y, en última instancia, propiciar la salvaguarda del derecho a acceder al suministro de agua de los colectivos sociales más vulnerables.

A tal fin, y para una más adecuada formulación y presentación de las propuestas, estimamos necesaria la elaboración de un Informe Especial, que sería presentado al Parlamento de Andalucía y en el que se valorarían aquellos aspectos relacionados con el servicio de suministro domiciliario de agua que estimemos precisados de una mejor protección jurídica o de la inclusión de nuevas garantías que garanticen la preservación de derechos esenciales en relación con un servicio que es de interés general. Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, hemos estimado conveniente recabar en primer lugar la información que pudieran ofrecer las entidades suministradoras sobre las concretas cuestiones que centrarán nuestro análisis.

Es en este sentido que, por medio de la presente, solicitamos la colaboración de esa Entidad con esta Institución en la elaboración del Informe Especial, rogándole que la misma se concrete en la aportación de información sobre las cuestiones que van a ser objeto de análisis en el citado Informe.

De forma resumida podemos indicarle que el Informe versará sobre aspectos relacionados con la naturaleza jurídica de la contraprestación del servicio; los criterios para la determinación del precio; la suspensión por impago; los expedientes de fraude; y las averías en las instalaciones interiores. Asimismo, analizaremos la atención dispensada a la clientela y los sistemas de resolución de conflictos utilizados. Finalmente, nos parece oportuno valorar la incidencia que hayan podido tener los cortes de suministros y conocer las medidas que se hayan acordado para atender de forma efectiva la cobertura de este suministro vital. Cualquier información, consideración o valoración que puedan aportarnos sobre estas cuestiones nos resultará de gran utilidad para la elaboración del Informe y nos ayudará a perfilar las propuestas que tenemos intención de presentar al Parlamento de Andalucía en relación con la prestación de este servicio esencial.”

El cuestionario, que se adjunta como ANEXO I, fue remitido para su cumplimentación a una muestra seleccionada previamente del conjunto de empresas suministradoras existentes en Andalucía, procurando que las mismas fuesen representativas de las diferentes realidades, territoriales, poblacionales, jurídicas y organizativas existentes en nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, se trasladó copia del citado cuestionario a las entidades locales titulares de los servicios gestionados por estas empresas para su debido conocimiento y por si deseaban aportar alguna información o comentario sobre los aspectos analizados.

También se remitió el cuestionario a las Administraciones y organismos públicos con competencias sobre los servicios de agua, a las asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, a las asociaciones del tercer sector de ámbito social más representativas de Andalucía y a las asociaciones de operadores de agua con más implantación en nuestra Comunidad Autónoma

En concreto las empresas, organismos, asociaciones y entidades que han sido destinatarias de los cuestionarios han sido las siguientes:

– *Administraciones y organismos públicos:*

- Dirección General de Consumo, Consejería de Salud.
- Dirección General de Industria, Energía y Minas, Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.
- Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, Consejería de Hacienda y Administración Pública.
- Agencia de Medio Ambiente y Agua, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)

– *Empresas suministradoras:*

- Servicio Municipal de Aguas de Almería (Aqualia).

- Aguas de Cádiz, S.A. (Acasa).
- Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, S.A. (Emacsa).
- Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada, S.A. (Emasagra).
- Empresa Municipal de Aguas de Huelva, S.A. (Emahsa).
- Servicio Municipal de Aguas de Jaén (Aqualia).
- Empresa Municipal Aguas de Málaga, S.A. (Emasa).
- Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A. (Emasesa).
- Empresa Mixta de Servicios Municipales de El Ejido, S.A. (Aguas de El Ejido).
- **Gestión de Aguas del Levante Almeriense, S.A. (Galasa).**
- Aguas del Puerto, Empresa Municipal S.A. (Apemsa).
- **Agua y Residuos del Campo de Gibraltar, S.A. (Arcgisa).**
- **Empresa Municipal de Aguas de Algeciras, S.A. (Emalgesa).**
- Servicio Municipal de Aguas de Medina Sidonia (MEDINA GLOBAL, SL.)
- Aguas Sierra de Cádiz, S.A.
- Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (Emproacsa).
- Aguas de Lucena, S.L.
- Aguas Vega Sierra Elvira, S.A. (Aguasvira).
- **Aguas de Guadix, S.A.**
- Gestión Integral del Agua de Huelva, S.A. (Giahsa).
- Aguas de Alcalá la Real, S.A. (ADALSA).
- Sociedad Mixta del Agua de Jaén, S.A. (SOMAJASA).
- Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Costa del Sol, S.A. (Acosol).
- **Servicio Municipal de Aguas de Alhaurín de la Torre (Aqualauro).**
- **Empresa Municipal de Abastecimiento de Aguas de Antequera (Aguas del Torcal, S.A.).**
- Empresa Mancomunada del Aljarafe, S.A. (Aljarafesa).
- Aguas del Huesna, S.L.
- Agencia de Régimen Especial Ciclo Integral Aguas del Retortillo (ARECIAR).
- **Servicio Municipal de Aguas de Berja (Aqualia).**
- Servicio Mancomunado de Aguas del Bajo Andarax (Aqualia).
- **Servicio Municipal de Aguas de Jerez (AQUAJEREZ).**
- Servicio Municipal de Aguas de Baena (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Cortegana (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Martos (Aqualia).
- **Servicio Municipal de Aguas de Vélez Málaga (Aqualia).**
- **Servicio Municipal de Aguas de Écija (Aqua Campiña, S.A.).**
- **Servicio Municipal de Aguas de Fuentes de Andalucía (Aqualia).**
- Aguas y Servicios Costa Tropical Granada, AIE.
- Servicio Municipal de Aguas de Vélez Blanco (Hidralia).
- Servicio Municipal de Aguas de San Fernando (Hidralia).

- Servicio Municipal de Aguas de La Carlota (Hidralia).
 - Servicio Municipal de Aguas de Pizarra (Hidralia).
 - Servicio Municipal de Aguas de Marchena (Hidralia).
 - Servicio Municipal de Aguas de Albox (Gestagua).
 - Servicio Municipal de Aguas de Algar (Gestagua).
 - Servicio Municipal de Aguas de Huétor Tajar (Gestagua).
 - Servicio Municipal de Aguas de La Carolina (Gestagua).
 - Servicio Municipal de Aguas de Fuengirola (Gestagua).
 - Servicio Municipal de Aguas de Constantina (Gestagua).
 - Servicio Municipal de Aguas de San José del Valle (Agua y Gestión).
 - **Aguas de Ugíjar (Agua y Gestión).**
 - **Acciona Agua SAU Osuna.**
- *Asociaciones de operadores de agua:*
- Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS).
 - Asociación de Abastecimientos de Agua y Saneamientos (ASA ANDALUCIA)
- *Asociaciones de defensa de los derechos de las personas usuarias y consumidoras:*
- Facua–Andalucía. Consumidores en Acción
 - **Unión de Consumidores de Andalucía (UCA–UCE).**
 - Federación Andaluza Consumidores y Amas de Casa (AL–ANDALUS)
- *Asociaciones y entidades del tercer sector de acción social:*
- Comité Autonómico de Andalucía. Cruz Roja Española.
 - **Asociación Pro Derechos Humanos Andalucía (APDHA).**
 - Red Andaluza de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN Andalucía).
 - **Secretaría General de Cáritas Regional de Andalucía**

En color rojo figuran aquellas entidades o empresas que no han atendido nuestros requerimientos de colaboración y/o no han remitido el cuestionario debidamente cumplimentado. Afortunadamente han sido minoritarias y no creemos que su ausencia haya supuesto un sesgo importante para la investigación realizada.

Del análisis de las respuestas recibidas pudimos obtener información muy relevante sobre los distintos aspectos de los servicios de agua que concitaban nuestro interés.

No obstante, siendo nuestro deseo el obtener un conocimiento lo más exacto y completo posible acerca de cuál era la realidad que enfrentaban los servicios de agua en Andalucía, y siendo igualmente conscientes de las limitaciones que impone el formato escrito a la hora de expresar con libertad y amplitud opiniones y valoraciones, especialmente cuando las mismas pueden ser objeto de inclusión en un documento formal que va a ser sometido al Parlamento de Andalucía, decidimos que resultaba necesario complementar la información obtenida merced a los cuestionarios con otras informaciones que pudieran ayudarnos a conocer de forma más precisa y completa la realidad analizada.

A tal fin, en los escritos remitidos junto con los cuestionarios preguntamos acerca de la disponibilidad de las entidades interpeladas para celebrar una reunión de trabajo con Asesores de esta Institución con objeto de profundizar en los temas y cuestiones reseñadas en el cuestionario.

Tal posibilidad fue acogida con gran receptividad y permitió que se celebraran durante los meses de junio y noviembre diversas reuniones de trabajo con responsables de varias empresas suministradoras. Dicha reuniones tuvieron lugar tanto en la sede de esta Institución como, preferentemente en las sedes de las propias empresas suministradoras y nos permitieron resolver muchas dudas sobre las respuestas obtenidas en los cuestionarios y aclarar muchos conceptos técnicos que escapaban a nuestra comprensión. En algunas de estas reuniones estuvieron presentes representantes de ASA.

En concreto, se celebraron reuniones de trabajo con representantes de las siguientes empresas suministradoras:

- Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, SA (Emasesa).
- Aguas de Cádiz, SA (Acasa).
- Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, SA (Emacsa).
- Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada, SA (Emasagra).
- Empresa Municipal de Aguas de Huelva (Emahsa).
- Empresa Municipal de Aguas de Málaga (Emasa).
- Servicio Municipal de Aguas de Medina Sidonia (MEDINA GLOBAL, SL.)
- Aguas de la Sierra de Cádiz SA.
- Empresa Provincial de Aguas de Córdoba SA (Emproacsa).
- Aguas de Lucena SA.
- Gestión Integral del Agua de Huelva, SA (Giahsa).
- Aguas de Alcalá la Real SA. (ADALSA).
- Sociedad Mixta del Agua Jaén SA. (SOMAJASA).
- Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Costa del Sol. SA (Acosol).
- Empresa Mancomunada del Aljarafe SA. (Aljarafesa).
- Aguas del Huesna, SL.
- Agencia de Régimen Especial Ciclo Integral Aguas del Retortillo (ARECIAR).
- Hidralia de San Fernando.
- Hidralia Estepona
- GESTAGUA de Algar.
- GESTAGUA de Huétor Tajar.

Asimismo tuvimos sendas reuniones de trabajo con responsables de las empresas FCC Aqualia e Hidralia, que nos facilitaron información general de mucho interés sobre las distintas empresas suministradoras gestionadas por dichas mercantiles.

Del mismo modo, consideramos oportuno mantener encuentros de trabajo con los responsables de los distintos organismos públicos con competencias en materia de servicios de agua a fin de ampliar la información recabada merced a los cuestionarios y conocer sus valoraciones sobre los aspectos objetos de nuestra

investigación. Estos encuentros se celebraron con todos los organismo públicos citados anteriormente, excepto con la FAMP, cuyos responsables nos manifestaron su inoportunidad al carecer el organismo de una opinión propia sobre las cuestiones debatidas y remitirse a las que pudiesen aportar las distintas entidades locales.

También estimamos necesario celebrar reuniones de trabajo con las dos Asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, FACUA y AI Ándalus. Que habían atendido a nuestros requerimientos de colaboración remitiendo debidamente cumplimentados los cuestionarios que les fueron enviados.

Por último, debemos destacar las reuniones mantenidas con responsables de algunos servicios sociales de ámbito municipal, aprovechando las visitas realizadas a distintos municipios para encontrarnos con los responsables de empresas suministradoras, en las que tuvimos ocasión de pulsar la opinión de estos servicios sobre algunos de los aspectos analizados en el Informe, especialmente sobre los relacionados con la pobreza hídrica y con las ayudas y bonificaciones para determinados colectivos sociales incluidas en las ordenanzas reguladoras de los servicios de agua.

Partiendo de la documentación y la información acopiada gracias a los cuestionarios y las reuniones de trabajo se ha abordado la elaboración del presente Informe.

2. MARCO JURÍDICO. EL DERECHO HUMANO AL AGUA

En el presente capítulo pretendemos presentar de forma abreviada los principales hitos normativos o de otra naturaleza para el reconocimiento y garantía del derecho humano al agua.

Existe numerosa bibliografía al respecto por lo que no es nuestra intención hacer un discurso sobre este derecho ya que hoy en día parece que no es objeto de discusión.

En el apartado de *documentos consultados* citamos los que se han utilizado para la elaboración de este Informe Especial, por lo que nos remitimos a su consulta para la ampliación de información.

En particular, creemos oportuno mencionar que la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en su XII Informe sobre Derechos Humanos, realizado bajo la coordinación del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, centraba su estudio en el Derecho al Agua.

Este Informe contiene una amplia reflexión sobre la situación jurídica y fáctica del derecho al agua en los Estados miembros de la FIO (Iberoamérica, España, Portugal y Andorra) y señala una serie de Recomendaciones a los poderes legislativo y ejecutivo de dichos Estados con objeto de contribuir a modificar la realidad descrita.

El interés de estas Recomendaciones se centra, como se indica en la propia Introducción al Informe, en que pueden *“ser útil para el trabajo cotidiano de otras Instituciones, públicas o privadas, relacionadas con el derecho al agua, más teniendo en cuenta que en época de crisis resulta más necesario que nunca tomarse en serio el derecho al agua como un derecho humano”*.

Algunas de estas Recomendaciones entendemos que pudieran ser adoptadas en el ámbito autonómico y local al que va destinado nuestro trabajo, en particular las relativas a

- *la promoción de estudios y encuestas para profundizar en el conocimiento de la situación del derecho al agua, con la finalidad primordial de favorecer la toma de decisiones en la materia, así como el desarrollo de evaluaciones periódicas e independientes de los avances en el cumplimiento del derecho al agua y de los resultados de las políticas públicas al respecto,*
- *la necesidad de establecer instituciones y procedimientos que garanticen la participación y el control de los ciudadanos en la toma de las decisiones esenciales en materia de gestión de recursos hídricos,*
- *el fortalecimiento de las Instituciones responsables de la distribución de agua, estableciendo un sistema público independiente, permanente y sistemático, de distribución de recursos hídricos y de supervisión de todos los entes con funciones de control,*
- *la capacitación de las personas que trabajan en servicios públicos para que, tanto en la atención a la población como en la toma de decisiones, tengan en consideración la prioridad de acceso al agua para consumo y el derecho al agua como un derecho humano,*
- *la garantía de que el abastecimiento de agua por persona sea suficiente y continuo para el uso personal y doméstico, incluyendo como mínimo el agua para beber, la preparación de alimentos, la limpieza del hogar y vestido y la higiene personal, teniendo en cuenta la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, que establece como referencia entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas,*

– la imposición en los contratos de suministro de agua para consumo humano la obligación de un mínimo de agua por habitante y día, conforme a los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud,

– la regulación de las modalidades de facturación y las tarifas de suministro de agua, de tal manera que no queden expuestas únicamente a las normas del mercado, que se evite la aplicación de facturaciones estimadas y que se garantice que el agua sea asequible para toda la población. Tener en cuenta en esa regulación que el PNUD sugiere que el coste del agua no debe superar el 3% de los ingresos del hogar. Establecer las ayudas sociales necesarias para garantizar el acceso económico al agua de los sectores más vulnerables.

2.1 Normativa internacional

El derecho humano al agua no está incluido como un derecho con naturaleza independiente en la cabecera de normas que enumeran derechos humanos: Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sólo algún reconocimiento parcial ha quedado reflejado en documentos como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 (entró en vigor el 3 de septiembre de 1981):

«Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.» (art. 14.2)

También en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 (entró en vigor el 2 de septiembre de 1990), se contiene en referencia al derecho a disponer del más alto nivel posible de salud, encomendando a los Estados partes la adopción de medidas apropiadas para:

«c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente.» (art. 24.2)

Sin embargo, entre los documentos de mayor interés para la configuración del derecho humano al agua podemos destacar, en primer lugar, la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, de noviembre de 2002¹, que define el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

El Comité interpreta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) indicando que cuando reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado y enumera una serie de dere-

¹ <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcbfa2>

chos que dimanar del mismo, como el de alimentación, vestido y viviendas adecuados, no se pretende ser exhaustivo por lo que el derecho al agua se encuadra en la categoría de las garantías indispensables para asegurar aquél.

Igualmente concluye que el derecho al agua está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (artículo 12.1 PIDESC) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (artículo 11.1 PIDESC).

También el derecho al agua debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, como el derecho a la vida y a la dignidad humana.

En cuanto al contenido normativo del derecho al agua señala: *“El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.”*

El Comité recuerda que, al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados partes: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir, entendida esta última, a su vez, como las de facilitar, promover y garantizar el derecho.

A juicio del Comité, pueden identificarse al menos algunas obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, que tienen efecto inmediato, y entre ellas:

- “a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;*
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados,”*

En la mencionada Observación también se establecía:

“56. Antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación que sea compatible con el Pacto, y eso incluye: a) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; b) el suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas; c) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; d) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y e) asistencia jurídica para obtener una reparación legal (véanse también las Observaciones generales Nº 4 (1991) y Nº 7 (1997)). Cuando tales medidas se emprendan porque una persona adeuda el pago de agua, deberá tenerse en cuenta su capacidad de pago. En ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua.”

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, nos parece de interés destacar que el Protocolo Opcional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales², que entró en vigor en 2013, creó un

² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/477/84/PDF/N0847784.pdf?OpenElement>

mecanismo que permite a las personas o a grupos de personas presentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denuncias formales sobre violaciones de derechos enunciados en el PIDESC y, entre ellos, el derecho humano al agua y al saneamiento tal como ha sido definido en la Observación general núm. 15.

También podemos referirnos al proyecto de directrices para la realización del derecho humano al agua y al saneamiento aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social (ECOSOC), en su 57º período de sesiones (11 de julio de 2005)³.

Su propósito no era una definición jurídica exhaustiva de este derecho sino más bien contribuir a que las personas que están encargadas de la elaboración de políticas en los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil y que trabajan en el sector del agua y el saneamiento hagan realidad el derecho al agua potable y al saneamiento

Las directrices parten del reconocimiento de que toda persona tiene derecho a una cantidad suficiente de agua salubre para uso personal y doméstico, así como a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente.

Incluye también el derecho a un servicio de agua y saneamiento que, entre otros requisitos relacionados con su calidad y accesibilidad, “tenga un precio que cada persona pueda pagar sin reducir sus posibilidades de adquirir otros bienes y servicios esenciales”.

Entre las obligaciones que los Estados deberían asumir se señala: “e) Establecer un sistema reglamentario para los servicios públicos o privados de abastecimiento de agua y de saneamiento que les obligue a proporcionar acceso físico, a un costo razonable y sin discriminación, a un agua salubre y de calidad aceptable, en cantidad suficiente, y a un saneamiento apropiado, y que incluya sistemas destinados a garantizar una auténtica participación de la población, un control independiente y el respeto de los reglamentos.”

También señala expresamente que “*Los Estados deberían velar por que no se reduzca el acceso a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento en caso de impago antes de asegurarse de que se ha tenido en cuenta la capacidad de pago del interesado. Nadie debe verse privado ni de la cantidad mínima de agua esencial ni de un acceso a instalaciones sanitarias básicas.*”

En el Informe **A/HRC/6/3 de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos** (ACNUDH), de 16 de agosto de 2007⁴, se determinan el alcance y los contenidos de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El ACNUDH estima que debe considerarse el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano, definido como el derecho a un acceso, en igualdad de condiciones y sin discriminación, a una cantidad suficiente de agua potable para usos personales y doméstico, lo que comprende agua para el consumo, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, para mantener la vida y la salud. El Estado debe dar prioridad a esos usos personales y domésticos por sobre los otros usos, y adoptar medidas

3 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/12/PDF/G0514912.pdf?OpenElement>

4 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/136/58/PDF/G0713658.pdf?OpenElement>

para garantizar que esta cantidad suficiente sea de buena calidad, asequible para todos y pueda recogerse a una distancia razonable del hogar de la persona (66).

Mediante **Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas**, de 28 de julio de 2010⁵, se reconoce explícitamente el derecho al agua y al saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

En consecuencia, se exhortaba a los Estados a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento.

Mediante **Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/68/157**, de 18 de diciembre de 2013, titulada «El derecho humano al agua potable y el saneamiento»⁶, se reafirma el reconocimiento de que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

La Asamblea General exhorta a los Estados a que garanticen la realización progresiva del derecho humano al agua potable y el saneamiento de manera no discriminatoria y eliminando al mismo tiempo las desigualdades de acceso, así como para que dispongan de mecanismos eficaces de rendición de cuentas para todos los proveedores de servicios de agua potable y saneamiento a fin de que respeten los derechos humanos y no provoquen violaciones o abusos de esos derechos;

El 19 de diciembre de 2014, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la **Resolución A/RES/69/215** sobre el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida, 2005–2015”, llamando a evaluar los progresos realizados en la implementación del Decenio y a seguir dando pasos para lograr los objetivos internacionalmente acordados en relación con el agua.

En el seno de Naciones Unidas, el Consejo de Derechos Humanos es el órgano encargado de examinar la situación de los derechos humanos en los estados miembros, detectar posibles violaciones y formular recomendaciones al respecto.

Son diversas las resoluciones que ha dirigido en relación con el derecho humano al agua y al saneamiento, entre las que destacamos:

– **Resolución A/HRC/RES/15/9**⁷, de 29 de septiembre de 2010, mediante la que afirma que el derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado y está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, así como al derecho a la vida y la dignidad humana.

– **Resolución A/HRC/RES/18/1**, de 12 de octubre de 2011⁸, mediante la que exhorta a los Estados a que:

a) Vigilen de continuo y analicen periódicamente la realización del derecho al agua potable y el saneamiento con arreglo a los criterios de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad.

b) Evalúen las políticas, programas y actividades existentes en materia de agua y saneamiento, teniendo debidamente en cuenta la ordenación de las aguas residuales y en particular su tratamiento y reutilización,

5 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

6 <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/68/157>

7 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/36/PDF/G1016636.pdf?OpenElement>

8 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/18/1&Lang=S

controlen los recursos destinados a aumentar el acceso adecuado, identifiquen las partes interesadas y evalúen su capacidad.

c) Preparen planes y estrategias integrales en que se definan las responsabilidades de todos los agentes del sector del agua y el saneamiento, con objeto de lograr progresivamente la plena realización del derecho humano al agua potable y el saneamiento para todos, o reconsideren y revisen estos planes y estrategias, según proceda, para garantizar su compatibilidad con los principios y normas de derechos humanos.

d) Valoren si el actual marco legislativo y de políticas es acorde con el derecho al agua potable y el saneamiento y lo deroguen, enmienden o adapten según proceda para garantizar el cumplimiento de los principios y normas de los derechos humanos.

e) Garanticen la plena transparencia del proceso de seguimiento y evaluación de la ejecución de los planes de acción, proyectos y programas en materia de agua y saneamiento, y aseguren la participación libre, efectiva, significativa y no discriminatoria de todas las personas y comunidades interesadas, y en particular de las personas desfavorecidas, marginadas y vulnerables, en el proceso de planificación entre otros.

f) Establezcan metas de acceso a corto plazo para la prestación de un servicio universal, dando prioridad a la prestación de un servicio básico a todos antes de mejorar el servicio de quienes ya lo reciben.

g) Establezcan indicadores –entre ellos datos desglosados– basándose en criterios de derechos humanos, para verificar los avances y detectar las deficiencias que deban corregirse y las dificultades que deban afrontarse.

h) Aseguren la financiación, hasta el máximo de los recursos disponibles, para aplicar todas las medidas necesarias a fin de que los sistemas de agua y saneamiento sean sostenibles y los servicios estén al alcance de todos, al tiempo que se garantiza que los recursos asignados no se limitan a la infraestructura, sino que incluyen también recursos para actividades de regulación, funcionamiento y mantenimiento, estructura institucional y administrativa y medidas estructurales, en particular el aumento de la capacidad.

i) Establezcan un marco regulador a fin de que todos los proveedores de servicios de agua y saneamiento respeten y protejan los derechos humanos y no incurran en violaciones o abusos, y velen por que, cuando se descentralicen los servicios de agua y saneamiento, existan normas mínimas de nivel nacional basadas en criterios de derechos humanos que garanticen la coherencia y el respeto de los derechos humanos en todo el país.

j) Establezcan un marco para la rendición de cuentas que incluya mecanismos adecuados de supervisión y recursos legales, con inclusión de medidas para superar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia y a otros mecanismos de rendición de cuentas, así como el desconocimiento de la ley y los derechos humanos y de la posibilidad de reivindicar esos derechos.

– **Resolución A/HRC/RES/27/7**, de 25 de septiembre de 2014⁹, exhorta a los Estados a que logren progresivamente la plena efectividad del derecho humano al agua potable y el saneamiento; que al diseñar políticas y asignar recursos presupuestarios realicen al mismo tiempo una planificación integral destinada a lograr el acceso universal sostenible, incluso en los casos en los que el sector privado participe en la prestación de servicios; así como que velen por que todas las personas tengan acceso sin discriminación a

⁹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/186/42/PDF/G1418642.pdf?OpenElement>

recursos efectivos en caso de violación de sus obligaciones respecto del derecho humano al agua potable y el saneamiento, incluidos recursos judiciales, cuasijudiciales y otros recursos apropiados.

Asimismo, exhorta a los actores no estatales, como las empresas, transnacionales y de otra índole, a que asuman su responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluido el derecho humano al agua potable y el saneamiento, entre otras formas cooperando con los Estados en sus investigaciones de las denuncias de vulneraciones del derecho humano al agua potable y el saneamiento, y trabajando progresivamente con los Estados en la detección y reparación de las vulneraciones del derecho humano al agua potable y el saneamiento.

Es el Consejo de Derechos Humanos quien acuerda, en marzo de 2008, el nombramiento de un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y al saneamiento (Resolución 7/22).

Los trabajos desarrollados a partir de sus encomiendas han sido de especial interés para la definición del derecho humano al agua y al saneamiento, así como del alcance de las obligaciones de los Estados miembros con respecto al mismo.

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento presentó al Consejo de Derechos Humanos en septiembre 2011 un informe sobre buenas prácticas para hacer realidad los derechos al agua y al saneamiento (A/HRC/18/33/Add.1) ¹⁰.

Concluye que una visión de futuro para los correspondientes sectores, el compromiso de lograr el acceso universal y la voluntad política de llegar hasta el final, así como cierta imaginación, contribuyen a hacer realidad tales derechos. De manera crucial, la compilación también muestra que la aplicación de los principios y normas de derechos humanos definidos por los derechos al agua y al saneamiento puede hacer aumentar el acceso a un abastecimiento de agua y un saneamiento seguros, aceptables y asequibles en cantidades suficientes.

El 11 de julio de 2013 la Relatora presenta al Consejo de Derechos Humanos su Informe centrado en la sostenibilidad del ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento (A/HRC/24/44)¹¹, considerando que ambos conceptos no son disociables.

Junto con los principios básicos de derechos humanos relativos a la participación y el empoderamiento, la rendición de cuentas, la no discriminación y la igualdad, la transparencia y el acceso a la información, considera que la sostenibilidad es un principio fundamental para el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Transcribimos por su interés algunos de sus párrafos:

“29. Cuando los Estados reducen la financiación para el agua y el saneamiento, pueden derivarse consecuencias decisivas para la sostenibilidad, ya sea en época de crecimiento o de crisis. La reducción del gasto puede adoptar muchas formas, como disminuir los subsidios destinados a las personas de bajos ingresos o dejar de supervisar los servicios que se proveen. Los proveedores de servicios privados también pueden reducir el gasto para responder así a la caída de los ingresos a raíz de los recortes en los subsidios o del aumento del número de usuarios que no pueden pagar los servicios de agua y saneamiento tras haber perdido sus empleos o prestaciones sociales en tiempos de crisis.”

¹⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/143/50/PDF/G1114350.pdf?OpenElement>

¹¹ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session24/Pages/ListReports.aspx>

30. Los recortes del gasto público afectan especialmente a los más pobres y marginados, cuyos ingresos suelen proceder en mayor medida de las prestaciones sociales, que dependen enormemente de los servicios públicos y que dedican una mayor parte de sus ingresos a los servicios básicos. La reducción del gasto social conlleva un descenso de los subsidios sociales, que hasta entonces permitían a las personas acceder al agua y al saneamiento a un costo asequible. Por eso, puede que las personas se enfrenten al dilema de tener que elegir entre comida, agua y medicamentos, lo que les impide disfrutar de sus derechos humanos.”

La Relatora Especial recomienda a los Estados que lleven a cabo una planificación integral para lograr la cobertura universal para siempre, usen el máximo de los recursos de que dispongan y aumenten los ingresos fiscales con unos objetivos específicos para garantizar así su efecto redistributivo y dando prioridad a los niveles esenciales de acceso para todo el mundo. Asimismo deben equilibrar cuidadosamente las obligaciones de lograr la no discriminación y la sostenibilidad (para todo el mundo y para siempre), así como la sostenibilidad económica y social en el acceso al agua y el saneamiento. Les insta a que adopten niveles mínimos de protección social a nivel nacional, a que mejoren la supervisión continua e independiente del abastecimiento de agua y el saneamiento y que garanticen la regulación independiente de los sectores del agua y el saneamiento.

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua y al saneamiento presentó ante la Asamblea General, en su sexagésimo noveno período de sesiones (2014), un Informe en el que se examina el derecho a la participación desde la perspectiva del ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento (A/69/213)¹².

El objetivo de este Informe es ofrecer orientaciones sobre lo que exige el derecho a la participación, los aspectos esenciales para garantizar una participación activa, libre y significativa, y lo que esta conlleva en distintas instancias del proceso de adopción de decisiones.

La Organización Mundial de la Salud y el UNICEF también desarrollan un Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento. El objetivo general de este programa es reportar la situación mundial del sector de abastecimiento del agua y saneamiento y apoyar a los países a mejorar su desempeño.

La 64.^a Asamblea Mundial de la Salud se reunió en Ginebra del 16 al 24 de mayo de 2011. Entre los asuntos de su orden del día se incluían cuestiones relativas las “Estrategias para la gestión sin riesgos del agua potable para el consumo humano”. Mediante Resolución 64/24¹³ hacía un llamamiento a los Estados Miembros para garantizar que las estrategias de salud nacionales contribuyan al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento, recordando la importancia del agua potable, el saneamiento y la higiene como la base de la prevención primaria. Dichas estrategias igualmente debieran apoyar la realización progresiva del derecho humano al abastecimiento de agua y el saneamiento, por el cual toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua y saneamiento que sean suficientes, seguros, aceptables, accesibles y asequibles, para usos personales y domésticos.

¹² <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/490/11/PDF/N1449011.pdf?OpenElement>

¹³ http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA64-REC1/A64_REC1-sp.pdf

A cargo de este organismo internacional también se ha realizado un estudio sobre los requerimientos de agua relacionados con la salud a fin de obtener una cifra mínima aceptable que permita satisfacer las necesidades de consumo (para bebida y preparación de alimentos) e higiene básica, que sirve de referencia habitual para satisfacer la garantía de una cantidad mínima de agua esencial (La cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud. Ginebra. 2003).

2.2 Normativa europea

La Carta Europea del Agua, adoptada por el Consejo de Europa y proclamada en Estrasburgo el de 6 de mayo de 1968, constituye una declaración de principios para una adecuada gestión del agua.

Parte de su consideración como un tesoro para la humanidad y que no se trata de un recurso inagotable, por lo que será necesario conservarla, controlarla y, siempre que sea posible, incrementarla.

Dicha Carta fue sustituida mediante Rec (2001) del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Carta Europea de los Recursos Hídricos.

En esta se tiene en consideración que el agua es indispensable para todas las formas de vida y que la preservación del agua es una responsabilidad conjunta de los Estados y de todos sus beneficiarios.

Enumera una serie de principios que recomienda a los Estados apliquen de conformidad con el marco de sus políticas nacionales. Entre los principios que menciona esta nueva Carta se hace referencia al derecho que asiste a todas las personas de disponer una cantidad de agua suficiente para satisfacer todas sus necesidades esenciales. Sin perjuicio de este derecho, señala que el suministro de agua está sometido a pago para cubrir los costes económicos vinculados a la producción y la utilización de los recursos hídricos.

En el ámbito de la Unión Europea el documento de referencia es la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000¹⁴, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua) con objeto de proteger y mejorar el recurso.

Entre sus primeros Considerandos se hace referencia a que el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal. Asimismo, considera que el abastecimiento de agua es un servicio de interés general, tal como se define en la Comunicación de la Comisión “Los servicios de interés general en Europa”.

La Directiva contienen principios fundamentales para la gestión del agua como el de recuperación de costes y “quien contamina paga” (art. 9):

«1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010: que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos

14 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:l28002b&from=ES>

y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva, una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga. Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.»

Debe también tenerse en cuenta la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006¹⁵, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

El Parlamento europeo ofrece un pronunciamiento sobre el derecho humano al agua en su Resolución sobre la comunicación de la Comisión sobre política de gestión del agua en los países en desarrollo y prioridades de la cooperación de la UE al desarrollo COM (2002) 132, de 4 de septiembre de 2003.

Reitera que el acceso al agua potable en cantidad y calidad suficiente es un derecho humano fundamental, de acuerdo con la incorporación al PIDESC efectuada por la Observación núm. 15 y considera que los Gobiernos nacionales tienen el deber de cumplir con esta obligación.

En la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water, manifiesta su interés por las preocupaciones trasladadas en la Iniciativa Ciudadana y dirige una serie de peticiones tanto a la Comisión Europea como a los Estados miembros.

Parte de la consideración de que derecho humano al agua y el saneamiento ha sido reconocido por las Naciones Unidas y apoyado por los Estados miembros de la UE, abarcando las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y calidad. La plena realización de este derecho es esencial para la vida y la adecuada gestión de los recursos hídricos desempeña un papel crucial a la hora de garantizar el uso del agua y salvaguardar el capital natural del mundo.

Pide a la Comisión, que presente propuestas legislativas, si procede una para la revisión de la Directiva Marco del Agua, que reconozcan el acceso universal y el derecho humano al agua. Asimismo, defiende que se reconozca el acceso universal a agua potable salubre y saneamiento en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Reconoce que el agua no es un producto comercial sino un bien público imprescindible para la vida y la dignidad humanas, y recuerda a la Comisión que las normas del Tratado exigen la neutralidad de la UE en relación con las decisiones nacionales que regulan el régimen de propiedad de las empresas del agua, por lo que no debe de ningún modo promover la privatización de las empresas del agua en el contexto de programas de ajuste económico o cualquier otro procedimiento de coordinación de política económica de la UE; pide a la Comisión, habida cuenta de que se trata de servicios de interés general y por tanto principalmente de interés público, que excluya permanentemente el agua y el saneamiento y tratamiento de las aguas residuales de las normas del mercado interior y de cualquier acuerdo comercial, y que los suministre a precios asequibles.

A los Estados miembros dirige la mayoría de sus peticiones, entre las que podemos destacar:

15 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:372:0019:0031:ES:PDF>

27. Pide a los Estados miembros que garanticen un acceso no discriminatorio a los servicios de aguas, garantizando su suministro a todos, incluidos los grupos de usuarios marginados.

59. Insta a los Estados miembros y a las entidades regionales y locales a que avancen hacia un auténtico acuerdo social por el agua con objeto de garantizar la disponibilidad, la estabilidad y la gestión segura del recurso, en especial, adoptando medidas como el establecimiento de fondos de solidaridad u otros mecanismos de acción social para las aguas con el fin de apoyar a las personas que no puedan permitirse el acceso a los servicios de aguas y saneamiento, a fin de cumplir las obligaciones en materia de seguridad del abastecimiento y de no poner en peligro el derecho humano al agua; alienta a todos los Estados miembros a que establezcan mecanismos de acción social como los ya existentes en algunos países de la UE para asegurar el suministro de agua potable a los ciudadanos cuyas condiciones de vida son especialmente difíciles.

61. Expresa su rechazo ante el recurso como medida coercitiva en algunos Estados miembros a la denegación del suministro de aguas y el saneamiento a comunidades desfavorecidas y vulnerables; reitera que el hecho de que en algunos Estados miembros las autoridades hayan cerrado pozos públicos ha dificultado el acceso de los grupos más vulnerables al agua.

62. Señala que los Estados miembros deben prestar especial atención a las necesidades de los grupos vulnerables de la sociedad y asimismo garantizar que las personas necesitadas tengan acceso a agua de calidad asequible.

78. Reitera que el acceso a agua potable en cantidad suficiente y de calidad suficiente es un derecho humano fundamental y considera que los Gobiernos nacionales tienen el deber de cumplir esta obligación.

79. Destaca, de conformidad con la legislación vigente de la UE y sus requisitos, la importancia de evaluar periódicamente la calidad, la pureza y la seguridad del agua y de los recursos hídricos en la UE y fuera de sus fronteras.

90. Recuerda que la OMS afirma que, en la situación de partida, sin las tecnologías innovadoras más recientes de depuración y ahorro de agua, la cantidad óptima de agua por persona al día se sitúa entre 100 y 200 litros, y señala que son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para garantizar que se cubran las necesidades básicas y que no surjan grandes amenazas para la salud; indica que, de conformidad con los derechos humanos fundamentales reconocidos, establecer una cuota mínima por persona es indispensable para satisfacer las necesidades básicas de agua de las poblaciones.

91. Subraya que el acceso a la cantidad de agua necesaria para cubrir las necesidades básicas debería ser un derecho humano fundamental no discutible y defendido implícita y explícitamente por el Derecho internacional y por declaraciones y prácticas del Estado.

91. Pide a los Gobiernos, las agencias de ayuda internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales que trabajen para cubrir las necesidades básicas de agua de todos los seres humanos y garantizar que el agua es un derecho humano.

92 Pide a los Estados miembros que introduzcan, de conformidad con las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud, una política de precios que respete el derecho de las personas a la

cantidad de agua mínima para vivir y que grave el despilfarro, y que dispongan la aplicación de una tarifa progresiva proporcional a la cantidad de agua consumida.

93. Anima a que se tomen medidas para garantizar el consumo racional de agua a fin de evitar el despilfarro.

En cuanto a la gestión del servicio se incluyen una serie de consideraciones de interés:

29. Reconoce que los servicios de aguas y saneamientos son servicios de interés general y que el agua no es un producto comercial sino un bien público, por lo que deben ofrecerse a precios asequibles que respeten el derecho de las personas a agua de una calidad mínima y que prevea la aplicación de una tarifa progresiva solicita a los Estados Miembros que garanticen la aplicación a los servicios de aguas y saneamiento de un sistema tarifario justo, equitativo, transparente y adecuado, de manera que se garantice a todos los ciudadanos igualdad de acceso a servicios de alta calidad, con independencia de los recursos de que dispongan.

46. Recuerda que la posibilidad de remunicipalización de los servicios agua debe seguir garantizada sin limitaciones y que estos servicios deben seguir siendo de gestión pública si así lo ha decidido la autoridad local responsable; recuerda que el agua es un derecho humano básico que debe ser accesible y asequible para todos; destaca que los Estados miembros tienen el deber de velar por que el agua esté garantizada para todos, con independencia del operador, y asegurarse al mismo tiempo de que los operadores proporcionen agua potable salubre y mejoren el saneamiento.

64. Anima a las empresas de aguas a que reinviertan los ingresos económicos producidos por la gestión del ciclo del agua en el mantenimiento y la mejora de los servicios de aguas y la protección de los recursos hídricos; recuerda que el principio de recuperación de los costes de los servicios de aguas incluye los costes medioambientales y los costes de los recursos, respetando los principios de equidad y transparencia y el derecho humano al agua, así como las obligaciones de los Estados miembros de cumplir el requisito de la recuperación de costes del mejor modo posible, siempre que ello no comprometa la finalidad y la consecución de los objetivos de la DMA; recomienda que se ponga fin a las prácticas por las que se desvían recursos económicos del sector del agua para financiar otras políticas, como la inclusión en la factura del agua de cánones de concesión no reservados para infraestructuras hidráulicas; recuerda el preocupante estado de las infraestructuras en algunos Estados miembros en los que se derrocha agua por fugas debidas a las canalizaciones inadecuadas y anticuadas, e insta a los Estados miembros a que refuercen la inversión en mejora de la infraestructura y de otros servicios de aguas como premisa para garantizar el derecho humano al agua en el futuro.

La resolución del Parlamento europeo también recuerda la importancia de que las autoridades competentes pongan a disposición de los ciudadanos toda la información relativa a la calidad y la gestión del agua, de manera fácilmente accesible y comprensible, y que se informe y se consulte plenamente y a tiempo a los ciudadanos sobre todos los proyectos de gestión del agua.

Al respecto celebra el éxito de los esfuerzos de algunos municipios por potenciar la participación pública en la mejora de la prestación de servicios de aguas y la protección de los recursos hídricos, y recuerda que las entidades locales desempeñan un papel importante en el proceso de toma de decisiones sobre gestión del agua.

Pide igualmente a los Estados miembros que introduzcan la figura del defensor del pueblo en materia de servicios de aguas para garantizar que todas las cuestiones relativas al agua, como las quejas y sugerencias sobre la calidad y el acceso a los servicios de aguas, puedan ser tramitadas por un organismo independiente.

2.3 Normativa estatal y autonómica

La Constitución española no contiene un reconocimiento específico del derecho al agua aunque el mismo pudiera tener encaje en otros derechos constitucionales como el derecho a la protección de la salud (art. 43) y el derecho a una vivienda digna (art. 47), aunque estos se encuadren en la categoría de principios rectores de la política social y económica y no entre los derechos fundamentales que gozan de una protección especial.

La norma estatal que regula la materia es el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

El único derecho que expresamente se reconoce en la Ley de Aguas es el de acceso a la información (art. 15)

No obstante, el TRLA hace expresa mención al precio asequible que debe reunir la tarifa que se abona por el suministro de agua. Así en su artículo 111 bis remite a las Administraciones con competencias en materia de suministro de agua la fijación de las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.

Entre las normas propias de otras Comunidades Autónomas podemos citar:

– *Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*

Aunque no reconoce expresamente un derecho al agua ni recoge medidas destinadas a garantizar el suministro de agua a personas que no tengan capacidad económica para hacer frente al pago de su coste, incluye entre el contenido mínimo que deben incorporar las Ordenanzas por las que se reglamente el servicio (arts. 24 y 25): «h) Adecuación de precios y tarifas de manera que se garantice el equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio, penalizando el consumo excesivo y teniendo en cuenta las circunstancias sociales de los usuarios y el número de miembros integrantes de cada unidad familiar.»

– *L.O. 1/2006, de 10 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*

Establece en su artículo 17.1 la garantía del derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Asimismo, señala que tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.

Sobre este precepto estatutario se pronunciaba el Tribunal Constitucional (STC 247/2007, de 12 de diciembre) para dilucidar si el derecho al agua que regula el precepto estatutario impugnado tiene o no cabida en el contenido que puede tener un Estatuto de Autonomía. Señala el TC que los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o manda-

tos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada.

Considera que el artículo 17.1 EAV no enuncia un derecho ya regulado en la Constitución, por lo que no goza de la triple condición que a los derechos constitucionales reconoce el artículo 53.1 CE: regulación reservada a la Ley, respeto a su contenido esencial y vinculación a todos los poderes públicos. Es decir, no estamos ante un derecho que pueda ser incluido en el ámbito de los “derechos fundamentales y libertades públicas” que la Constitución reconoce y garantiza, pues estos últimos “son de aplicación directa, sin que sea necesario para su efectividad un desarrollo legislativo (art. 53 CE)”.

– L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón

En concreto, dicho Estatuto señala que los aragoneses «tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón» (art. 19).

Dicho precepto estatutario y otros relativos al ejercicio de competencias sobre aguas por la Comunidad Autónoma han dado lugar a la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

De este modo, la Ley aragonesa establece en su artículo 9 el derecho a disponer de abastecimiento de agua:

«Los aragoneses, en el marco del desarrollo sostenible, de la participación ciudadana, de la utilización eficaz y eficiente del recurso y de la resolución de Naciones Unidas que define el agua como derecho humano, tienen derecho preferente a disponer de un servicio público de suministro de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para satisfacer sus necesidades vitales, así como, de manera secundaria, a atender sus necesidades presentes y futuras, en el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial sin sobreexplotar los recursos hídricos y el medio natural ligado al mismo.»

La protección y promoción de dicho derecho es uno de los principios que habrán de regir la actuación de los poderes públicos aragoneses (artículo 5), junto con otros como:

h) Adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados, incluidos los ecológicos.

i) Protección de la salud en todos aquellos usos destinados al ser humano, especialmente en las aguas de consumo, que implica priorizar para estos últimos el agua de mejor calidad disponible, así como las infraestructuras para dicha finalidad.

q) El agua es un bien público no sujeto a las leyes de libre mercado ni a su libre compraventa.

En relación con dicho precepto estatutario el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse sobre su constitucionalidad mediante sentencia 110/2011, de 22 de junio.

Se impugnaba el precepto estatutario, entre otros, al considerar que si incidiera en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución se estaría afectando a la reserva de ley orgánica prevista (art. 81.1 CE), mientras que si se tratara del establecimiento de un derecho no previsto en la Constitución, su regulación excedería del marco de la autonomía política contenido en el artículo 147.2 CE.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que dicho derecho estatutario tiene su anclaje en las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de aguas (aguas superficiales intracomunitarias y a las subterráneas de tal carácter). En este marco ningún reproche le merece que los poderes públicos aragoneses resulten vinculados por la proclamación del mencionado derecho al abastecimiento de agua.

Tampoco considera que se produzca infracción de los artículos 81.1 y 149.1.1 CE, ya que dichos preceptos constitucionales no son de aplicación teniendo en cuenta que se proyectan sobre los derechos que la Constitución consagra, entre los que no figura el derecho al abastecimiento de agua.

El recurso de inconstitucionalidad también manifestaba que este derecho excedería de lo previsto en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, determinado en su alcance por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales (Observación general nº 15).

Sobre este asunto no pudo pronunciarse el Tribunal Constitucional dado que las controversias de naturaleza competencial están sometidas exclusivamente a los criterios de reparto de competencias de nuestro orden interno

El reconocimiento de este derecho al agua, tanto en el Estatuto valenciano como en aragonés (y su reflejo en la Ley 10/2014), a juicio de algunos autores no sería equiparable al derecho humano al agua tal como se ha formado en el ámbito internacional. Embid Irujo: “Aquí se está recubriendo bajo la apariencia formal de la palabra «derecho», lo que constituye una decisión del estatuyente unida, en el caso de la Comunidad Valenciana, a pretensiones allí tradicionales y extendidas, como la transferencia de recursos hídricos desde otras cuencas hidrográficas, y en el caso del E.Ar. a una pretensión defensora contra transferencias a otras cuencas hidrográficas que se manifiesta claramente en el contenido de la disposición adicional quinta, que contiene una reserva hidrológica para las necesidades de Aragón, y que en el texto de tal disposición adicional quinta, se vincula expresamente al cumplimiento de «los derechos recogidos en el artículo 19 del presente Estatuto».”

– *Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Cantabria*

El planteamiento que constituye el punto de partida y a la vez el objetivo de la ley, es que «El agua es un bien público y un recurso finito, vulnerable y esencial para la vida y el desarrollo humano. La gestión de los recursos hídricos, por tanto, debe basarse en la percepción del agua como un bien social y económico y una parte integral del ecosistema, cuya disponibilidad en cantidad y calidad determina la naturaleza de su uso. Además, la gestión del agua debe estar basada en un enfoque participativo que involucre a usuarios, planificadores y gestores en todos los niveles.»

Se incluye en la Ley la garantía básica en favor de personas con menos recursos económicos de un caudal mínimo de suministro domiciliario de agua de 100 litros por habitante y día, aunque se encuentren en situación deudora del pago de los tributos vinculados al suministro.

Las personas que podrán acceder a este beneficio son las perceptoras de la renta social básica y hogares con rentas anuales inferiores al IPREM, respecto de las que también se declara la exención de pago del componente fijo de la cuota tributaria del canon de agua residual.

También incorpora la Ley el principio de participación pública en la gestión del agua.

2.4 Normativa andaluza

Aunque nuestra norma estatutaria (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) no reconozca expresamente un derecho al agua, se viene defendiendo que el mismo forma parte indispensable de otros derechos sociales como el derecho a la vivienda digna (art. 25) o el derecho a disfrutar de los recursos naturales (art. 28.2: Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales).

Por otra parte, entre los objetivos que debe satisfacer la Comunidad Autónoma, el artículo 10.7º EAA señala el de «La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución»

Un documento clave para el reconocimiento del derecho al agua en nuestro ámbito territorial es el Acuerdo Andaluz por el Agua.

Elaborado en el seno del Consejo Andaluz del Agua, fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 7 de enero de 2009 y firmado por los agentes económicos y sociales implicados el 3 de febrero de 2009.

El Acuerdo preveía el cumplimiento de una serie de objetivos sobre una serie de bases programáticas, con un plazo previsible de implantación para el año 2015.

Desde la perspectiva actual son muchos los pasos que se han dado desde que se firmase dicho Acuerdo pero también son muchos los objetivos que aún quedan pendientes de concretar a través de medidas que los hagan efectivos.

Entre los objetivos relacionados con el uso sostenible y con garantía del agua se fijaban las bases de actuación para los servicios urbanos de agua, partiendo del reconocimiento del derecho a disponer de agua para consumo doméstico sin que pueda resultar un obstáculo para el mismo la capacidad económica o la residencia:

“Base 26. El consumo doméstico de agua en cantidad y calidad acorde a los criterios sanitarios vigentes, es un derecho básico de la población. La administración pondrá en marcha planes y programas para alcanzar el objetivo de que los ciudadanos y ciudadanas, cualquiera que sean su capacidad económica y su localidad de residencia, dispongan de un suministro mínimo de agua. Al mismo tiempo, establecerá políticas de estimulación del ahorro y disuasorias del consumo excesivo.”

La Ley de Aguas para Andalucía (Ley 9/2010, de 30 de julio) refleja la preocupación por los recursos hídricos teniendo en cuenta que el agua se configura como medio indispensable para la vida, sustento mismo de la vida. El agua es, efectivamente, un bien común que todas las personas y los poderes públicos están obligados a preservar y legar, como tal bien común, a las siguientes generaciones, al menos en las mismas condiciones de cantidad y calidad con que se ha recibido (Exposición de motivos).

Aunque tampoco reconoce un derecho al agua, establece entre sus principios informadores los de uso sostenible del agua y de protección de la salud en todos aquellos usos destinados al ser humano, especialmente en las aguas de consumo (art. 5).

Asimismo, establece mecanismos de actuación supletoria de la Administración autonómica con objeto de garantizar el suministro de agua adecuado a la población. De este modo podrá la Consejería competente en materia de agua, directamente o mediante sus entidades instrumentales, asumir responsabilidades de gestión de los servicios en casos de deficiente funcionamiento de los servicios municipales que puedan provocar graves riesgos para la salud de las personas, daños al medio ambiente o graves perjuicios económicos para la ciudadanía.

La Ley también se ocupa de garantizar que el principio de participación en la gestión del agua esté garantizado, atribuyendo un importante papel al Observatorio Andaluz del Agua, aunque lamentablemente hemos de recordar que cinco años después aún no ha iniciado su andadura.

El Parlamento andaluz ha dado otros pasos en defensa del derecho humano al agua, aunque hasta la fecha no haya llegado a plasmarse en un reconocimiento legislativo expreso.

Así, el 27 de febrero de 2013 el Pleno acordaba adherirse a la Iniciativa Ciudadana Europea sobre el derecho humano al agua y al saneamiento (Proposición no de Ley 9–13/PNLP–000003).

Asimismo, el 22 de octubre de 2015 aprobaba la moción presentada por el G.P. Izquierda Unida los Verdes–Convocatoria por Andalucía, relativa a política en materia de aguas en Andalucía (10–15/M–000004).

En virtud de la misma se insta al Gobierno de la Comunidad Autónoma a la adopción y puesta en marcha de una serie de medidas relacionadas con las competencias propias sobre ordenación y gestión de aguas.

Por lo que hace a la protección de un derecho humano al agua se contienen algunas menciones dirigidas a la protección y adecuada gestión del recurso, a la garantía de mejoras en las infraestructuras hidráulicas, a la determinación de precios socialmente aceptables, y expresamente:

“9. A las modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica. En este sentido, resulta esencial prohibir los cortes de agua domésticos para aquellos colectivos que no pueden hacer frente a su pago, así como asegurar un abastecimiento mínimo de entre 60 y 100 litros por persona y día en caso de impago justificado, en cumplimiento del derecho humano al agua establecido por la Unesco.”

A través de la moción el Parlamento también manifiesta su adhesión al Pacto Social por el Agua (#iniciativagua2015), en el que se definen y acuerdan los fundamentos y las reglas básicas del modelo público: transparencia, rendición de cuentas y participación social.

Se trata de un documento por el que movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones vecinales y sociales, partidos políticos, sindicatos, fundaciones y otras entidades hacen público su compromiso por la gestión pública, integrada y participativa del agua.

Entre los principios que rigen este modelo se encuentra, en primer lugar, el reconocimiento del derecho al agua como un derecho humano universal esencial, de acuerdo con la resolución de la Asamblea general de Naciones Unidas A/RES/64/292, de 28 de julio de 2010.

De acuerdo con dicho reconocimiento, el Pacto Social por el Agua manifiesta que *“La disponibilidad y el acceso individual y colectivo al agua potable tienen que ser garantizados en cuanto derechos inalienables e inviolables de las personas, teniendo en cuenta la calidad de la misma para la captación*

del agua de producción para consumo humano y el cumplimiento de todas las transposiciones de la Directiva Marco del Agua, así como las listas de sustancias prioritarias peligrosas y persistentes. El agua es un bien finito indispensable para la vida de todos los seres humanos y tiene que ser regulado con criterios de eficiencia y solidaridad, sobre la base de los principios de igualdad, equidad y no discriminación.(...)"

El Pacto incluye un compromiso por la gestión del suministro con criterios de equidad social en las políticas tarifarias, asumiendo la garantía de una dotación mínima de entre 60 y 100 litros por persona y día y el compromiso de no cortar el suministro en casos de impago justificados socialmente.

Concluye el Pacto con un compromiso para que las normas municipales se adapten a los compromisos asumidos, especialmente en todo lo relativo a la aplicación efectiva del derecho humano al agua.

El Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía (RSDA), más que una norma para garantía básica del suministro se configura como norma técnica de referencia para la gestión del servicio por los distintos operadores en todo el territorio andaluz.

Aunque ha sido cuestionada incluso la extensión de sus términos, por considerar que pudiera exceder de la competencia que pudiera corresponder a la Administración autonómica en relación con el agua, lo cierto es que ha permitido dotar de cierta homogeneidad en el tratamiento de ciertos aspectos básicos como la determinación de derechos y obligaciones básicos de entidades suministradoras y abonados, áreas de cobertura, esquema de instalaciones, lectura de consumos y facturación, reglas procedimentales, tramitación de reclamaciones...

Por último, no debemos olvidar que la competencia para la determinación de las características del servicio y para su gestión corresponde a las entidades locales.

En ejercicio de esta competencia son muchas entidades las que se están haciendo eco del reconocimiento de un derecho humano al agua y hacen expresa mención a la garantía de un suministro mínimo para la atención de necesidades básicas en las correspondientes ordenanzas locales de reglamentación del servicio o de aprobación de tarifas.

Sobre este asunto centraremos nuestra atención especialmente en el capítulo dedicado a la pobreza hídrica.

3. LA DETERMINACIÓN DE LA TARIFA

3.1 Tasa, precio público o precio privado. El debate interminable

El pertinaz y movedido debate judicial y doctrinal acerca de cuál debe ser la naturaleza jurídica de la contraprestación que las personas usuarias han de satisfacer por el uso del servicio domiciliario de agua potable –una tasa, un precio público o un precio privado–, no solo ha servido para ocupar el tiempo y el interés de numerosos juristas y gestores a lo largo de estos años, sino que ha propiciado un debate paralelo sobre la trascendencia del modelo elegido en cuanto a la eficacia y la viabilidad económica del propio servicio de abastecimiento de agua y su incidencia sobre los derechos e intereses de las personas usuarias.

Si algo ha caracterizado y condicionado este debate han sido precisamente los diversos cambios de criterio y enfoque que han protagonizado tanto legisladores como órganos judiciales en torno a este tema y que encuentran su explicación, precisamente, en la influencia que ambos poderes del estado ejercen entre sí y que determina que cualquier modificación del derecho positivo traiga como consecuencia una nueva formulación jurisprudencial y esta, a su vez, determine cambios en la propia regulación jurídica.

Son numerosísimos los artículos y exégesis doctrinales que versan sobre este tema y tratan, desde ópticas y enfoques diversos, de poner en claro y sistematizar cuál ha sido la evolución legislativa y jurisprudencial y cuál es situación actual del debate acerca de cuál debe ser la consideración jurídica que ha de darse a la contraprestación económica del servicio de agua domiciliaria. Cualquiera de ellos sería válido para ayudarnos a ilustrar esta realidad, pero entendemos que nadie mejor que el propio Tribunal Supremo para explicar las razones y fundamentos de tan intrincado asunto.

A tal fin, vamos a acudir a lo expuesto por el Alto tribunal con ocasión de una de las últimas sentencias dictada en relación con el suministro domiciliario de agua potable. Nos referimos a la STS 2170/2014, de 22 de mayo de 2014, dictada en casación 1487/2012 ante el recurso presentado contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 13 de marzo de 2012. Dicha Sentencia recoge en su Fundamento Jurídico CUARTO un pormenorizado recorrido por la evolución jurisprudencial y positiva de este asunto, resumiendo las posiciones mantenidas por la jurisprudencia a lo largo del tiempo en las tres siguientes: «(A) Hay pronunciamientos que consideraron la retribución del gestor indirecto como un precio privado (B) otros le otorgaron la naturaleza de precio público y, en fin, (C) otro grupo de decisiones estimaron que se trataba de una tasa».

El Fundamento Jurídico CUARTO de la Sentencia 2170/2014 realiza un análisis detenido y prolijo de esta evolución jurisprudencial, a cuya lectura remitimos encarecidamente a quienes quieran profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la cuestión, pero que omitimos reproducir en estas páginas por su dilatada extensión y por no ser este el objeto del presente capítulo. No obstante, sí estimamos necesario reproducir en su integridad el apartado final de dicho Fundamento Jurídico, ya que sintetiza con bastante claridad y concisión todo lo expuesto anteriormente:

«A título de conclusión sobre este repaso al tratamiento que la jurisprudencia ha dado a la retribución por la prestación del servicio público de agua domiciliaria o potable, si se hace abstracción de las cinco

sentencias Ayuntamiento de Salou, en las que, de forma acrítica, se sostiene que la suma pagada por los usuarios a la empresa arrendataria por la prestación del servicio de suministro de agua es un precio público (así lo habían calificado las partes, sin que hubiera discusión sobre el particular), la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha basculado entre su condición de precio privado y la de tasa. Ha atribuido la naturaleza de precio privado, fijado por la Corporación municipal ejercitado su potestad tarifaria y sometido a la aprobación ulterior de la Comunidad Autónoma en aplicación de la política de control de precios, cuando el servicio era gestionado de forma indirecta por un concesionario o un arrendatario, incluso una empresa participada mayoritariamente por el municipio (v.gr.: sentencias Sociedad General de Aguas de Barcelona y Ayuntamiento de Barbastro). Si el servicio se prestaba directamente, la retribución satisfecha por los usuarios constituía una tasa (v. gr.: sentencias Ayuntamiento de La Orotava). Esta Sala mantuvo esta configuración hasta el 1 de enero de 1999, fecha a partir de la cual y en virtud de la disposición transitoria segunda, apartado 1, de la Ley 25/1998, debería siempre considerarse una tasa, como consecuencia de las reformas introducidas a resultas de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, cuya doctrina ratificaron las sentencias del mismo Tribunal 102/2005, de 20 de abril, y 121/2005, de 10 de mayo. Por ello, en la sentencia Ayuntamiento de Ávila sienta un criterio, después ratificado en la sentencia Ayuntamiento de Alicante, conforme al que la prestación del servicio público municipal de abastecimiento de agua, de recepción obligatoria, siempre debe sufragarse a través de una tasa, cualquiera que sea su forma de gestión.

Pese al aparente “desorden”, la jurisprudencia ofrece un cuadro nítido y una evolución coherente. En relación con el mencionado servicio público municipal, aun reconociendo que hubo un periodo (entre la entrada en vigor de la Ley 39/1988 y la de la Ley 25/1998) en que el servicio podía financiarse mediante precios públicos, nunca se le ha planteado un supuesto tal. A partir de esa segunda Ley, y también bajo la vigencia de la Ley General Tributaria de 2003 (artículo 2.2.) y del Texto Refundido de la Ley reguladora de Haciendas Locales, aprobado en 2004 [artículo 20.1.B)], los usuarios han de financiar el servicio a través de una tasa que pasa a engrosar la partida de ingresos del presupuesto local, con independencia de la forma en que se gestione, ya que siempre se trata de servicios de recepción obligatoria [artículo 25.2.1) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local].

Lo expuesto, como hemos dicho al inicio del anterior fundamento, es consecuencia de la interpretación que del régimen jurídico vigente en cada caso ha hecho esta Sala. Parece claro que la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2.a), llevada a cabo en 2011 por la Ley de Economía Sostenible, abre un panorama diferente, sobre el que no nos toca pronunciarnos para zanjar el actual supuesto.»

Tal y como bien señala el Alto Tribunal la evolución jurisprudencial en torno a esta cuestión no es sino una consecuencia lógica de los numerosos cambios habidos en la legislación positiva que han tenido incidencia en este ámbito sectorial, ya se trate de la legislación local general, de la reguladora de las haciendas locales o de la que regula el ámbito tributario general. El Tribunal Supremo no ha hecho sino adaptar su posicionamiento a la alteración del marco jurídico operado por el legislador estatal.

Así las cosas, todo hace pensar que la evolución jurisprudencial va a continuar en un futuro inmediato ya que, como bien anuncia el Tribunal Supremo en el inciso final del Considerando transcrito, la modificación

operada en el artículo 2.2.a) de la Ley General Tributaria por parte de la Ley de Economía Sostenible «abre un panorama diferente» sobre el que en ese momento no estima oportuno el Alto Tribunal emitir pronunciamiento alguno, aunque es previsible que lo haga a corto plazo al resolver algunos de los recursos pendientes que afectan a hechos producidos con posterioridad a la aprobación de dicha norma.

Es arriesgado anticipar cuál pueda ser el próximo pronunciamiento del Tribunal Supremo. Una posibilidad es que, amparándose en el cambio producido en la Ley General Tributaria, volviese a defender el posicionamiento sostenido inicialmente y abogase por la consideración como precio privado cuando el servicio es gestionado de forma indirecta por un concesionario o un arrendatario en régimen de derecho privado, reservando el modelo de la tasa para aquellos supuestos de gestión directa del servicio en régimen de derecho público. Sin embargo, también es posible que considere que lo esencial no es la forma de gestión, sino el hecho de que se trate de un servicio de recepción obligatoria, en cuyo caso mantendría la tasa como forma jurídica para el precio del servicio.

En todo caso, aparte de no existir certeza alguna de cuál vaya a ser realmente la próxima posición del Tribunal Supremo, tampoco creemos que la misma vaya a suponer un punto y final en el debate interminable sobre la consideración jurídica del precio del servicio de agua domiciliaria, por cuanto no sería de extrañar que se produjera una nueva alteración del régimen jurídico positivo cuya finalidad podría ser dar carta de naturaleza a las nuevas corrientes de opinión y socio-políticas que abogan por una vuelta al ámbito público de los servicios de agua, limitando el proceso de progresiva privatización del sector que venía produciéndose en los últimos años y al que, de alguna manera, pretendía dar cobertura la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2.a) de la Ley General Tributaria, llevada a cabo en 2011 por la Ley de Economía Sostenible.

De hecho, durante los años postreros de la legislatura que ahora concluye han estado circulando con profusión textos que constituirían borradores de la anunciada futura Ley reguladora del ciclo integral del agua, cuyo trámite aprobatorio ha quedado finalmente postergado, pero que no sería en absoluto descartable que viera la luz en la próxima legislatura.

Esta nueva Ley sería la ocasión idónea para tratar de zanjar, al menos desde el derecho positivo, este largo y arduo debate. Especialmente porque su rango legal se adecuaría perfectamente a las exigencias del Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/1995 al calificar a las tarifas de agua como una prestación patrimonial de carácter público sometida al principio de reserva de ley. Calificación acorde con la condición del servicio de suministro de agua como un servicio público reservado a las entidades locales, que lo prestarán en régimen de monopolio y que debe ser considerado como servicio esencial al resultar imprescindible para el normal desenvolvimiento de la vida humana.

Esto implica, a nuestro modo de ver, que la determinación de los criterios y parámetros que han de servir para conformar las tarifas por la contraprestación del servicio no pueden quedar al albur de las determinaciones que libremente se decida incluir en la correspondiente ordenanza municipal, ni menos aun a las condiciones fijadas en los pliegos concesionales. Antes al contrario, dichos criterios y parámetros deberían estar determinados en una norma con rango de Ley y la misma debería estipular como principio básico que las tarifas deben tener como objetivo y límite la autofinanciación del servicio. Principio que debe aplicarse inexcusablemente, sin importar que la regulación jurídica de la tarifa sea finalmente una tasa o un precio privado y que debe impedir la inclusión en la misma de costes que no estén asociados al servicio de agua, prohibiendo taxativamente que los ingresos sirvan para sufragar gastos municipales ajenos al servicio. De este modo, creemos que se daría

cabal cumplimiento a lo estipulado en el artículo 107.2 del RDL 781/1986, que aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, y al artículo 149.4 del –aun vigente– reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955.

3.2 La trascendencia del debate. Ventajas e inconvenientes del modelo elegido

La valoración de cuáles sean las ventajas e inconvenientes que se derivan de la opción por uno u otro de los modelos tarifarios, dependerá en gran medida de cuál sea el enfoque elegido para realizar dicha valoración o, dicho de otro modo, de cuáles sean los intereses que se pretendan salvaguardar al efectuar dicho balance. No puede resultar igual una valoración realizada desde la perspectiva de los intereses del Municipio, como ente titular del servicio, que aquella que se basa en las expectativas del gestor del servicio.

Por lo que a esta Institución y a este Informe se refiere, el enfoque que va a prevalecer es aquel que pone el acento en la salvaguarda de los intereses de las personas usuarias del servicio. Lo que no implica que no valoremos la importancia que tiene preservar y garantizar adecuadamente los legítimos intereses del Municipio y del ente gestor del servicio, ya que sin los mismos el servicio de aguas devendría de imposible prestación.

No obstante, sin menospreciar otros enfoques, debemos insistir en que el análisis que realizamos a continuación se efectúa desde la perspectiva de la prevalencia de los derechos y los intereses de las personas usuarias del servicio de suministro de agua y, más concretamente, de quienes ostentan la condición de personas consumidoras. Es decir, vamos a anteponer los intereses de quienes destinan el agua a un uso “doméstico” a los de quienes la destinan a usos industriales, agrícolas, recreativos o cualquier otro tipo de uso.

Desde esta obligada perspectiva, se trataría de determinar cuáles serían las ventajas e inconvenientes que se derivarían para las personas consumidoras que son usuarias de este servicio del hecho de optar por un modelo tarifario basado en la tasa o de elegir otro basado en la figura del precio privado.

Para facilitar terminológicamente el análisis y evitar confusiones, en adelante utilizaremos el término “tarifa” como comprensivo tanto de la figura de la tasa como del precio privado.

Pues bien, en una aproximación apriorística al tema cabría concluir que la tasa es el modelo tarifario que mejor garantiza los intereses y derechos de las personas consumidoras por el mero hecho de su incardinación dentro del sistema tributario público, tradicionalmente garantista y especialmente respetuoso de los derechos de los sujetos pasivos. Sin embargo, como trataremos de exponer a continuación, un análisis más detallado de las consecuencias prácticas que se derivan de la opción por uno u otro modelo invita a poner en duda tan drástica afirmación e incluso a cuestionar la propia trascendencia del debate.

Para ordenar nuestro análisis, valoraremos las ventajas e inconvenientes de cada uno de los modelos en relación, en primer lugar, con el procedimiento de aprobación de la tarifa; en segundo lugar, en relación con aquellos aspectos de la gestión del servicio que más inciden en las personas usuarias; y, en tercer lugar, en relación con la determinación del coste del servicio.

A. Respecto del procedimiento aprobatorio

Lo que interesa valorar aquí es qué modelo ofrece mayores oportunidades a las personas usuarias del servicio para defender sus derechos e intereses durante el proceso de aprobación de las tarifas.

En principio, parece que la tasa sería el modelo más garantista ya que al tratarse de un tributo local su aprobación quedaría sujeta a las garantías procedimentales que estipula la Ley Reguladora de las Haciendas Locales para la aprobación de las ordenanzas fiscales, que incluye periodos de información pública y la necesaria aprobación por el pleno municipal en el que están representados los ciudadanos a través de los diferentes partidos políticos.

Asimismo, quedaría garantizado que durante el proceso aprobatorio de las tarifas, aun cuando hubieran sido elaboradas y propuestas por la empresa gestora del servicio, las mismas serían analizadas y supervisadas por los funcionarios y técnicos municipales para comprobar su adecuación a las exigencias legales.

Partiendo de esta consideración, sería lógico pensar que si se diera el caso de que las tasas cuya aprobación se pretende por el gestor del servicio no se adecuaran a los criterios legalmente establecidos, o no estuvieran debidamente justificadas en el correspondiente estudio de costes, las mismas no serían ni siquiera sometidas a aprobación por el pleno porque no obtendrían el informe favorable preceptivo de los técnicos y funcionarios municipales.

Asimismo, si se diera el caso de que las tasas propuestas fuesen conformes a derecho y estuviesen basadas en estudios económicos correctamente realizados pero incluyesen aspectos que pudiesen considerarse perjudiciales para las personas usuarias, en tal caso cabe pensar que, aunque superasen los filtros jurídicos y técnicos, no superarían el proceso de aprobación por el pleno municipal, ya que serían cuestionadas por los vecinos y las asociaciones de consumidores en el periodo de información pública y serían rechazadas por los representantes de los grupos políticos.

Desde un punto de vista puramente teórico es innegable que el modelo de tasa se nos presenta como un modelo especialmente válido para garantizar que los derechos de las personas usuarias serán tenidos en cuenta y debidamente defendidos durante el proceso de aprobación de la correspondiente ordenanza fiscal. No obstante, si abandonamos el ámbito de lo meramente teórico y descendemos a la realidad cotidiana de la vida municipal nos encontraremos con que en muchos casos esas garantías tienen más de ficticias que de reales.

Y ello por cuanto que los controles técnicos y jurídicos que deben efectuar los funcionarios municipales para valorar la idoneidad de las tarifas propuestas por las empresas gestoras del servicio, presentan una gran complejidad técnica y exigen de unos conocimientos y unos medios que no siempre están al alcance de los funcionarios que prestan servicios en los municipios, especialmente en aquellos de menor población y menor capacidad económica y de gestión.

Por ello, no es infrecuente que en municipios pequeños donde el servicio de agua es gestionado desde hace tiempo por una empresa especializada, sea esta pública o privada, la determinación de las tarifas quede prácticamente condicionada por la propuesta que presenten los técnicos y gestores de dicha empresa, ya que el Ayuntamiento, al no gestionar directamente el servicio, carece de un personal especializado que pueda valorar adecuadamente la propuesta presentada en sus aspectos más técnicos o económicos.

Así por ejemplo, resulta difícil para un Ayuntamiento cuestionar el acierto del informe económico financiero en que se basa la propuesta de tarifas presentada por la empresa dado que por regla general desconoce datos esenciales acerca de cuáles sean los costes reales del servicio. En muchos casos, los responsables políticos de un Ayuntamiento pequeño no tienen más remedio que fiarse de las cifras y datos que presenta la empresa gestora ya que carecen de medios y profesionales para efectuar un análisis crítico de los mismos.

Por tanto, en lo que respecta a la garantía que supone para el consumidor el control técnico que los empleados municipales realizan de las tasas propuestas por las empresas, debemos decir que en muchos municipios pequeños dicha garantía resulta más teórica que real.

En cuanto al control de legalidad y oportunidad que puede realizarse durante el proceso aprobatorio por parte de los vecinos, las asociaciones de consumidores y los grupos políticos municipales, también se ve fuertemente condicionado por las capacidades reales que tienen estos colectivos para cuestionar una propuesta de tasas presentada por una empresa especializada y basada en complejos estudios de costes.

Es evidente que en un municipio de gran población hay más posibilidades de que existan asociaciones de vecinos o de consumidores que cuenten con medios y profesionales preparados para hacer una valoración adecuada de la propuesta presentada por la empresa en términos técnicos, pero esto no ocurre en la mayoría de las poblaciones medianas o pequeñas.

En cuanto a los vecinos individualmente considerados, son muy pocos los que disponen de los conocimientos y la información necesaria para plantear alegaciones fundadas a una propuesta de ordenanza fiscal reguladora de las tasas del servicio de aguas.

Por lo que se refiere a los grupos políticos, si excluimos a aquellos que ostentan el gobierno municipal y, por tanto, han valorado y defienden la propuesta presentada, es extraño que los grupos de oposición en un municipio mediano o pequeño dispongan de personal y medios capaces de valorar con criterios técnicos un estudio de costes o una propuesta de tasas.

Esto determina que en muchos casos los planteamientos críticos ante una propuesta de ordenanza fiscal reguladora de la tasa del servicio de agua se centren en aspectos valorativos de índole social o política, sin incluir análisis técnicos o económicos capaces de desvirtuar las propuestas presentadas y de ofrecer alternativas reales a las mismas. Dicho de otro modo, el control de la tasa durante el proceso aprobatorio, en un porcentaje elevado de municipios, se reduce a un mero control de oportunidad, dejando de lado el imprescindible control técnico y, en ocasiones, el propio control de legalidad.

En caso de optar por el modelo de precio privado podría pensarse que el control de las tarifas quedaría en manos exclusivamente del gestor del servicio, el cual impondrá libremente las que considere conveniente atendiendo principalmente a sus propios intereses. Sin embargo, esto no es así.

Y no lo es, en primer lugar, porque la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, incluye entre las competencias de los municipios en su artículo 13 la siguiente:

«f) La aprobación de las tasas o las tarifas que el municipio establezca como contraprestación por los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano dentro de su término municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo y, en lo que se refiere a la tarifa, la normativa reguladora del régimen de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.»

En segundo lugar, la ya citada doctrina del Tribunal Constitucional sobre las prestaciones patrimoniales de carácter público sujeta a reserva de ley la determinación de las tarifas, sea cual sea su régimen jurídico. Traducido esto al ámbito local significa que las tarifas, aun cuando se opte por un precio privado, deberán ser fijadas mediante ordenanza municipal.

Una ordenanza, que en este caso sería una ordenanza ordinaria y no de carácter fiscal, lo que implica que se sometería al régimen de aprobación de ordenanzas y reglamentos locales que establece la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local y no al régimen determinado por el RDL 2/2004, regulador del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, para las ordenanzas fiscales.

Una distinción con escasos efectos de índole práctico en cuanto a las posibilidades de control y fiscalización de las tarifas por parte de las personas consumidoras o de quienes defienden sus intereses, ya que serían sustancialmente las mismas que las analizadas en el caso de las tasas, al estar en ambos casos sometidas a los controles propios del proceso aprobatorio de una ordenanza municipal. Esto es, control previo, técnico y jurídico, por parte de los funcionarios y empleados municipales, y sometimiento posterior al escrutinio del pleno municipal y a los procesos de información pública y resolución de alegaciones y reclamaciones.

Esto significa que las tarifas configuradas como precios privados estén, en principio, sujetas al mismo régimen de control público que las configuradas como tasas en cuanto a su proceso de elaboración y aprobación por parte del Ayuntamiento como ente tutelar del servicio.

No obstante, existe un elemento diferenciador en el caso de los precios privados en cuanto al control del proceso de aprobación de las tarifas y es el derivado del obligado sometimiento de los mismos al régimen de precios autorizados.

En efecto, de optarse por la figura del precio privado las tarifas, antes de su entrada en vigor, deben ser sometidas a la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, (art. 107 del RDL 781/1986) que, en el caso de Andalucía y tras la supresión de las Comisiones de Precios, ha pasado a ser la propia Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, dependiente de la Consejería de Hacienda y Administración Pública. Todo ello de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía.

El sometimiento de las tarifas de abastecimiento de agua al régimen de precios autorizados aparece estipulado en el artículo 2.a) del Decreto. Estableciendo el artículo 3 los criterios que van a presidir la autorización de las modificaciones de precios:

«Artículo 3. Criterios para la autorización de las modificaciones de precios.

1. Las modificaciones de precios cuya autorización se solicite tendrán que basarse en variaciones motivadas de los costes de producción o de comercialización o, en su caso, en las variaciones de las características del servicio que se trate. No podrán imputarse como costes de producción o comercialización aquellos que no posean relación acreditada y directa con el servicio.
2. Las amortizaciones, el destino de los recursos económico-financieros propios o ajenos y las cantidades destinadas a nuevas inversiones serán considerados por el órgano competente para conceder la autorización, en cada caso, desde la perspectiva del normal desarrollo de la actividad empresarial; que se valorará teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el objeto social, el ámbito territorial y la situación económica de la empresa.
3. El órgano competente para conceder la autorización tendrá en cuenta todos los factores de posible compensación de costes y muy especialmente los derivados de incrementos de productividad, así como consideraciones de política de control de precios.»

Cabe decir que desde algunos sectores se ha criticado el posible exceso competencial de este precepto por entender que la habilitación a la Comunidad Autónoma para inmiscuirse en un ámbito propio de la autonomía local tiene como fundamento y límite el control de la inflación. Límite que entienden que podría quedar sobrepasado por algunos de los criterios de control previstos en este artículo.

La competencia para instruir y resolver los procedimientos recae directamente en la Dirección General tras desapoderarse a las Delegaciones Provinciales en 2012 de las competencias de instrucción que les atribuía el artículo 4 del Decreto para las poblaciones que abastezcan a menos de 100.000 habitantes o tengan menos de 25.000 abonados.

En cuanto al procedimiento de autorización, aparece regulado en los artículos 5 y siguientes del Decreto 365/2009, y se inicia con la solicitud de autorización que debe presentar la entidad que preste el servicio, acompañada de, entre otras, la siguiente documentación:

«a) Documentación acreditativa de la personalidad de la entidad solicitante y título administrativo que habilite para la prestación del servicio, salvo que se trate de una Entidad Local.

b) Original o copia debidamente autenticada de la Certificación del Acuerdo del órgano competente de la Corporación Local aprobando las tarifas cuya autorización se solicita, acompañado de copia completa del expediente tramitado por la respectiva Entidad Local.

En caso de que se hubiera delegado la competencia para la aprobación de las tarifas, se deberá acompañar, además, copia debidamente autenticada del acuerdo de delegación del órgano competente.

c) Informe del órgano competente por razón de la materia de la Entidad Local en el que deberán figurar las razones que justifiquen la conveniencia y oportunidad o la necesidad de la nueva tarifa, salvo que ya constara en el expediente tramitado por la Entidad Local.

d) Informe jurídico del órgano competente de la Entidad Local relativo al cumplimiento de la normativa vigente en la aprobación de las tarifas, salvo que ya constara en el expediente tramitado por la Entidad Local.

e) Memoria económica de la entidad o asociación profesional solicitante en la que consten las tarifas vigentes y las nuevas tarifas solicitadas, indicando el porcentaje de incremento; y en la que se justifiquen las razones que motivan el establecimiento o la modificación de la tarifa.»

Las solicitudes y la documentación deberán presentarse antes del 1 de octubre, para las autorizaciones de tarifas que vayan a regir desde el inicio del año siguiente, y antes del 1 de abril, las que se vayan a aplicar en el segundo semestre del año. Si se presentaran fuera de estos plazos, las tarifas regirán desde la fecha que determine la resolución de autorización que podrá no coincidir con el año natural.

Una vez la documentación oportuna obre en poder de la Dirección General, y tras verificar la adecuación de la misma a las exigencias de la norma, se remitirán para informe –no vinculante– a la Dirección General de la Consejería de Medio ambiente competente en materia de aguas. Que deberá emitirlo en plazo no superior a 10 días.

Bajo el rótulo de «participación ciudadana» el artículo 7 estipula que «formulará consulta» simultánea a la FAMP, a los representantes designados al efecto por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, a los sindicatos y a la organización empresarial más representativa del sector, para que emitan «su parecer razonado» en 15 días.

Una vez recabadas estos informes y «pareceres», y antes de la propuesta de resolución, se abrirá un trámite de audiencia a la entidad solicitante por plazo de 15 días, terminado el cual se resolverá el procedimiento mediante resolución de la persona titular de la Dirección General, autorizando o denegando las tarifas, que será notificada a la entidad solicitante.

Si no se hubiera dictado y notificado resolución en tres meses desde la solicitud se entenderá otorgada la autorización por silencio positivo. La resolución es susceptible de recurso de alzada y contencioso administrativo.

Según dispone el apartado 4 del artículo 9 la Resolución surtirá efecto desde la fecha en que se adopte salvo que disponga otra cosa. Posteriormente, se publicará en el *BOJA*, «para general conocimiento».

A los efectos que nos interesa analizar en este apartado –la ventaja que esta figura del precio privado puede suponer para los intereses de las personas consumidoras y usuarias del servicio– el procedimiento así determinado presenta la gran virtualidad de propiciar que las tarifas presentadas por las empresas suministradoras sean objeto del escrutinio técnico de los profesionales de la Dirección General y puedan ser fiscalizadas por las asociaciones de consumidores, los sindicatos, FAMP e incluso la patronal del sector.

El sometimiento de las tarifas al control técnico y financiero de los expertos de la Dirección General permite ofrecer garantías suplementarias respecto del control ya efectuado por parte de los funcionarios y técnicos municipales durante el proceso de aprobación de la tarifa por la entidad local. Un control que, como señalábamos anteriormente, no siempre se ejerce con los conocimientos, los medios y el rigor deseables, especialmente en los municipios pequeños o de escasa capacidad económica y de gestión.

Asimismo, estos controles de los expertos de la Junta de Andalucía, que permiten detectar errores y malas prácticas en la determinación de los costes imputables a las tarifas, resultarían complementados –al menos en teoría– con los que realizan las asociaciones de consumidores, los sindicatos, la FAMP e incluso la patronal del sector durante el trámite de «participación ciudadana».

Decimos “en teoría” porque según hemos podido conocer son muy escasos los procedimientos en los que se formulan «pareceres razonados» por parte de la FAMP, los sindicatos y la patronal. Únicamente las asociaciones de consumidores –y no todas, ni siempre– hacen aportaciones interesantes a este proceso fiscalizador de las tarifas de agua.

La escasa participación ciudadana en estos procedimientos puede venir motivada por el hecho de centrarse el proceso de autorización en cuestiones eminentemente técnicas y financieras, sin entrar a considerar otras cuestiones más relacionadas con criterios de oportunidad, justicia social, eficacia o eficiencia, como pueden ser la delimitación de los tramos tarifarios en función del consumo o la inclusión de exenciones o bonificaciones. Cuestiones esta., que suelen concitar un mayor interés entre la ciudadanía y entre las entidades y asociaciones que representan y defienden sus derechos.

Tampoco creemos que ayude a incentivar la participación el hecho de que, tras la desaparición de las Comisiones de Precios, el procedimiento autorizador se realice en todo momento por escrito, sin que se produzcan reuniones entre los expertos de la Junta de Andalucía y las asociaciones y entidades de participación ciudadana en las que puedan debatirse los aspectos controvertidos.

Tampoco nos parece particularmente motivador de la participación ciudadana un procedimiento que no prevé una respuesta expresa de la Dirección General a los «pareceres razonados» de las entidades de

participación, las cuales solo pueden conocer el resultado de sus alegaciones comprobando si las mismas han sido tenidas en cuenta en la resolución final. Creemos que un poco de “feedback” en este procedimiento ayudaría bastante a promover la participación ciudadana.

Sea como fuere, el procedimiento autorizador de los precios privados del agua se nos antoja una ocasión idónea para garantizar que las tarifas que se proponen por parte de las empresas suministradoras se han elaborado con rigor técnico y respetando los criterios establecidos para el cálculo de costes en las normativas de aplicación.

Es por ello, que nos preocupan las informaciones que apuntan la existencia de casos en Andalucía de tarifas de agua aprobadas por las entidades locales competentes como precios privados, que no han sido sometidas a autorización de la Comunidad Autónoma, como resulta preceptivo, sin que ello impida que las mismas estén siendo aplicadas en los servicios de agua correspondientes.

A la aparición de estas situaciones de ilegalidad contribuye el hecho de que no exista un registro o instrumento informativo que permita a cualquier persona o entidad interesada conocer de una forma fácil y rápida cuáles son las entidades locales que han aprobado precios privados en Andalucía y en qué fecha fueron los mismos autorizados por la Dirección General.

Esta información básica y esencial, de la que ni siquiera dispone la Dirección General, facilitaría la impugnación de aquellas tarifas que no cuenten con la preceptiva autorización de la Comunidad Autónoma.

Entendemos que el órgano oportuno para recabar y ofrecer esta información debería ser el Observatorio Andaluz del Agua, al que se atribuye en la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la siguiente función:

«Artículo 17.3. El Observatorio del Agua podrá solicitar información a las Administraciones Públicas, entidades y empresas distribuidoras y concesionarias, y usuarios en general, para el ejercicio de sus competencias, dentro del estricto cumplimiento de las obligaciones legales en materia de protección de datos de carácter personal.

El suministro de dicha información tendrá carácter obligatorio, en los términos y condiciones que se establezca mediante decreto del Consejo de Gobierno.»

La disposición de una información relativa a la aprobación de las tarifas como precio privado a cargo del Observatorio permitiría a la Administración autonómica ejercer un control del cumplimiento del trámite de autorización, efectuando las comunicaciones que fuesen oportunas para el debido cumplimiento de la legalidad.

No obstante, mientras dicho Observatorio no se encuentre en funcionamiento, creemos que la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales debería asumir la función de velar por el cumplimiento por las entidades locales de sus deberes legales en materia de precios autorizados partiendo del control de legalidad que realizan las delegaciones provinciales del gobierno autonómico en relación con los actos y acuerdos de las entidades locales.

Otro elemento que creemos que ayudaría a fiscalizar el cumplimiento del trámite autorizador sería que la publicación de las resoluciones autorizatorias en el *BOJA* se produjese, obligatoriamente, antes de la entrada en vigor de las tarifas, condicionando la vigencia de las mismas a dicha publicación.

Para ello sería necesario modificar lo dispuesto en el artículo 9.4 del Decreto 365/2009, que posibilita que la eficacia de la autorización sea previa a la publicación de la resolución, algo que, a nuestro juicio, no se comparece en exceso con el principio de seguridad jurídica y dificulta el conocimiento e impugnación de las tarifas que no se han sometido a autorización previa.

Según parece, la razón para esta eficacia anticipada de la resolución autorizatoria no es otra que evitar las situaciones –lamentablemente frecuentes– en que el procedimiento de aprobación de las tarifas se dilata en demasía y no es posible la cumplimentación de todos sus trámites antes de la fecha prevista para la entrada en vigor de las nuevas tarifas.

A nuestro juicio, este razonamiento, por más que responda a una realidad tan lamentable como cotidiana en los ámbitos locales, no debería servir de argumento para limitar la seguridad jurídica.

Es por ello, que nos permitimos proponer como solución a este problema la realización de una modificación en el iter procedimental del proceso aprobatorio de la tarifa que consistiría en convertir el trámite de autorización por la Comunidad Autónoma en un trámite previo y preceptivo dentro del procedimiento de aprobación de la ordenanza municipal.

Sería necesario para ello estipular normativamente que antes de someter las tarifas a la aprobación inicial del pleno municipal deben someterse las mismas a autorización previa por la Comunidad Autónoma.

De hacerse así, no sólo se garantizaría que la normativa de precios autorizados se respeta, sino que además permitiría incorporar al procedimiento aprobatorio de la ordenanza municipal el dictamen de los expertos de la Dirección General y los «pareceres razonados» de las asociaciones de consumidores y otras entidades que hubieran participado en el trámite de participación ciudadana.

Se trataría de conjugar ambos procedimientos de modo que, solicitado el informe a la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, esta fuese la que activase la consulta a las entidades que representan los distintos intereses en juego permitiendo –nos atrevemos a proponer– la aportación de sus «pareceres razonados» no solo en cuestiones relacionadas con los aspectos técnicos y financieros de las tarifas, sino también basadas en criterios de oportunidad, justicia social, eficacia o cualquier otra razón.

Obviamente aquellas alegaciones que no guarden relación con los aspectos técnicos y financieros que, según la vigente normativa, deben ser objeto de fiscalización por la Comunidad Autónoma, no serían tomadas en consideración por la Dirección General al dictar la resolución estimatoria o denegatoria de la tarifa. No obstante, al incorporarse las mismas a la documentación de la ordenanza municipal sometida a aprobación municipal, servirían para enriquecer el debate entre los grupos políticos, mejorar la información de la ciudadanía y facilitar la defensa de sus derechos por parte de los usuarios del servicio durante los trámites de información pública de la ordenanza.

Esta propuesta, de inclusión del procedimiento de autorización de precios por la Comunidad Autónoma como un trámite previo y preceptivo del procedimiento de aprobación de la ordenanza municipal reguladora de la tarifa de agua, no resulta novedosa en el ordenamiento jurídico de nuestro país.

De hecho, este es el procedimiento acordado en la Comunidad Autónoma de Aragón por el Decreto 400/2011, de 21 de diciembre, por el que se regula el procedimiento administrativo a seguir en relación con los precios de los servicios públicos municipales que deben ser objeto de intervención por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón. En concreto, el procedimiento regulado es el siguiente:

«Artículo 5. Iniciación

Los municipios u otras entidades locales, de manera previa a la aprobación o modificación de los precios remitirán a la Dirección General competente en materia de precios autorizados solicitud de informe en relación a las tarifas de los servicios de competencia municipal descritos en el artículo segundo de este Decreto.

Artículo 6. Trámite de audiencia

En el plazo máximo de quince días desde la recepción de la solicitud de informe, la Dirección General competente en materia de precios autorizados otorgará un trámite de audiencia a los agentes sociales y a las asociaciones de consumidores más representativas durante un plazo de diez días.

Las alegaciones presentadas serán trasladadas a los órganos competentes para la emisión del informe preceptivo.

Artículo 7. Informe preceptivo

1. El órgano competente para la emisión del informe dispondrá de un mes para su emisión y remisión a los municipios u otras entidades locales solicitantes.

Transcurrido este plazo sin haber sido remitido el informe, se entenderá favorable la propuesta de precios.

2. El informe, cuyo contenido no será vinculante para los municipios u otras entidades locales solicitantes, se referirá al examen de la estructura de costes de prestación del servicio, desglosados en sus distintos componentes y al análisis de la variación de los mismos.

Artículo 8. Publicación

Los municipios u otras entidades locales, tras la toma en consideración del informe preceptivo y aprobación por el órgano competente, procederán a la publicación de los precios de los servicios en el *Boletín Oficial de la Provincia* correspondiente.»

Tampoco difiere del procedimiento establecido para la aprobación de las tarifas de agua en la Ley 12/2002, reguladora del Ciclo Integral del Agua de Castilla la Mancha, cuyo artículo 38.4 estipula lo siguiente:

«4. El procedimiento para la aprobación de las tasas correspondientes será el establecido en la vigente Ley de Haciendas Locales. Para la aprobación de las tarifas y precios, las Administraciones Locales de Castilla–La Mancha deberán recabar con carácter previo y preceptivo el oportuno informe de la Comisión Regional de Precios. En uno y otro caso, las Administraciones Locales deberán informar a Aguas de Castilla–La Mancha de la aprobación de dichos precios y tasas.» (el subrayado es nuestro)

De lo expuesto hasta el momento cabría concluir que por lo que se refiere al procedimiento de aprobación de la tarifa, el precio privado ofrece más posibilidades reales de control que las tasas, al incorporar, a través del procedimiento de autorización de precios, un segundo nivel de fiscalización de las tarifas, centrado en valorar la idoneidad técnica y financiera de la propuesta presentada por las empresas suministradoras, que se suma al ya realizado por los empleados municipales durante el proceso de aprobación de la ordenanza municipal.

No obstante, esta ventaja comparativa del precio privado sobre la tasa no tendría por qué darse si aten-

demos a las tesis de quienes defienden que las tarifas de agua deben someterse obligatoriamente al régimen de precios autorizados sea cual sea el régimen jurídico que adopten.

Los defensores de esta postura, entre los que cabe citar a asociaciones de defensa de las personas consumidoras, consideran que las tarifas de agua deben someterse a autorización de la Comunidad Autónoma aunque sean aprobadas como tasas por las entidades locales, ya que se trata de precios que afectan a la prestación de servicios esenciales, por lo que estarían dentro del objeto legal del régimen de precios autorizados.

En apoyo a su pretensión se cita la regulación en este sentido establecida en algunas leyes autonómicas, como la Ley 17/1984 de la Comunidad de Madrid, en la que se establece que la aprobación de tarifas o tasas por los servicios de distribución y alcantarillado corresponde a los Ayuntamientos previa autorización de la Comisión de Precios de la Comunidad de Madrid. Además, lo dispuesto en el Real Decreto Ley 7/1996, de medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, en cuyo Anexo II se incluyen las tarifas de agua (abastecimiento a poblaciones) dentro de la categoría de «precios autorizados de ámbito autonómico».

Frente a esta tesis se sitúan quienes consideran que tal posibilidad supondría una intromisión inadmisibles de la Comunidad Autónoma en el ámbito constitucionalmente protegido de la autonomía local.

En apoyo de esta tesis se cita lo declarado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de julio de 1999, considerando las tasas como una manifestación de la autonomía local, que no puede quedar sujeta al tutelaje de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del control de legalidad que a la misma compete sobre los actos y acuerdos de las entidades locales.

Esta última tesis es la defendida por la Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, como lo demuestra el hecho de que haya inadmitido numerosas solicitudes de autorización de tarifas de agua elevadas por empresas suministradoras por tratarse de tasas y no de precios privados, pese a contar la solicitud en muchos casos con la aquiescencia de la entidad local titular del servicio.

A este respecto, nos preguntamos que impediría que la Comunidad Autónoma entrase a valorar las tarifas de agua aprobadas como tasas cuando así se lo solicitase expresamente la entidad local. Aun cuando su pronunciamiento en estos casos no tuviese carácter vinculante, permitiría conocer y valorar la adecuación técnica y financiera de la tarifa propuesta por la empresa suministradora.

B. Respecto de la gestión del servicio

Nos interesa ahora valorar las ventajas e inconveniente que cada uno de los modelos tarifarios objeto de análisis –tasa y precio privado– presenta en relación con la propia gestión del servicio de abastecimiento de agua. A este respecto, centraremos nuestro interés en aquellos aspectos de la gestión del servicio que mayor incidencia tienen respecto de los derechos e intereses de las personas usuarias del mismo.

En este sentido, comenzaremos analizando la incidencia que tiene la opción por uno u otro modelo tarifario a efectos del cobro de las tarifas y cómo repercute tal decisión en los derechos e intereses de las personas usuarias del servicio.

A este respecto, debemos decir que la opción por el modelo tasa supone el sometimiento de todo el procedimiento de cobro de las tarifas a las disposiciones de la legislación tributaria sobre recaudación. Y

esto se traduce, a juicio de muchos autores, en la necesidad, entre otras cuestiones, de que sea la entidad local quien gestione el procedimiento recaudatorio, ya sea a través de sus propios órganos de recaudación o a través de los organismos en quienes tenga delegada esta función, y en la obligatoriedad de que todo lo recaudado por la tasa sea ingresado en la tesorería local al tratarse de un ingreso de derecho público (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2009).

Al gestionarse indirectamente el servicio mediante una concesión y optar por el modelo tarifario de la tasa, la relación jurídico-tributaria se establece entre la entidad local titular del servicio y el usuario del mismo, como sujeto pasivo del tributo. Mientras que la relación entre la entidad local y la empresa concesionaria se basa en lo dispuesto en el contrato concesional y se centra fundamentalmente en el derecho de la empresa a cobrar la contraprestación estipulada en el contrato a cambio de la gestión del servicio. Esto implica que es la entidad local quien debe ocuparse de recaudar la tasa y quien, posteriormente, abonará a la empresa concesionaria su contraprestación en la cuantía y los plazos acordados contractualmente.

Esta asunción por la entidad local de la gestión recaudatoria de la tasa supone, a juicio de algunos autores y de una mayoría de las empresas suministradoras consultadas, un riesgo de disminución de la eficacia recaudatoria que se traduciría en una reducción de ingresos y en dificultades para la financiación del servicio.

Lo que mayor preocupación suscita entre las empresas suministradoras son las consecuencias que para la financiación del servicio se derivarían de la obligación de ingresar lo recaudado en las arcas locales. Una preocupación que no se centra en el temor a dejar de recibir la contraprestación pactada por la gestión del servicio, ya que la misma está garantizada por el contrato concesional, sino en la posibilidad de no percibir esta contraprestación con la periodicidad que exige la adecuada financiación de un servicio de estas características. Un recelo que cabría considerar justificado si tenemos en cuenta los problemas que habitualmente encuentran los proveedores de las entidades locales para cobrar en plazo sus deudas.

Para evitar estos riesgos muchas entidades locales han optado por permitir que sea la empresa concesionaria, pública, mixta o privada, quien gestione directamente la cobranza de la tasa e incluso quien ingrese directamente lo recaudado.

Para salvar la aparente contradicción que estas prácticas parecen suponer respecto de la legislación tributaria, algunos autores esgrimen la posibilidad que la legislación de contratos ofrece a las empresas concesionarias para cobrar directamente de los usuarios la contraprestación económica prevista en el contrato concesional.

Así, el artículo 281 del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece lo siguiente:

«1. El contratista tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración.»

También se aduce la posibilidad de que el concesionario actúe como mero agente auxiliar de la entidad local en la recaudación de la tasa, haciendo efectivo el cobro de las facturas correspondientes, sin que lo recaudado tenga que ser ingresado en las arcas públicas al aplicarse un principio de compensación de deudas en relación con las cantidades debidas por la entidad local en concepto de contraprestación por la gestión del servicio.

Pese a todo, siguen existiendo autores que consideran contrario a derecho que la gestión recaudatoria de una tasa sea efectuada por una empresa concesionaria de un servicio público que actúa en régimen de derecho privado. Una postura que es seguida por algunas entidades locales andaluzas cuyos responsables no consideran ajustado a derecho encomendar la gestión recaudatoria de la tasa a la empresa concesionaria y atribuyen esta función a sus propios servicios de recaudación o la delegan en otros organismos públicos.

Este debate, que resulta de especial interés para las entidades locales titulares del servicio y para las empresas encargadas de gestionarlo, no afecta especialmente a las personas usuarias del servicio, salvo por las ventajas o desventajas que a juicio de algunos pueda reportar el hecho de pagar las facturas a la empresa concesionaria o tener que hacerlo en el organismo de recaudación municipal.

No obstante, la cuestión cambia cuando se produce un supuesto de impago de la tasa en periodo voluntario. En tal caso, tratándose de una tasa y conforme a la legislación tributaria en vigor, procedería abrir la vía ejecutiva dictando la oportuna providencia de apremio. Esta decisión sí tiene consecuencias para el usuario deudor ya que implica añadir al coste de la tasa impagada los importes correspondiente al recargo de apremio y los intereses de demora.

En el caso de optar por regular la tarifa mediante el régimen jurídico de precios privados, la gestión del cobro podría ser asumida sin ningún reparo jurídico por la empresa suministradora y en caso de impago dentro del periodo voluntario, quedaría expedita la vía judicial civil para la exigencia de la deuda, la cual se vería incrementada con los intereses de demora y gastos del proceso.

De lo expuesto cabe deducir que, en principio, para la persona usuaria del servicio que cae en una situación de impago, la opción por el régimen de tasas le comportaría la desventaja de tener que afrontar unos mayores costes por la aplicación del recargo de apremio, mientras que la opción por el régimen de precio privado le depararía la ventaja de unos menores costes, pero tendría la desventaja de tener que afrontar la deuda directamente en un procedimiento civil, sin tener la opción de utilizar previamente los recursos propios del procedimiento administrativo.

No obstante, la trascendencia real de esta distinción debe ser relativizada por cuanto en la práctica son muy escasos los supuestos de impago de facturas de agua que terminan en un proceso de reclamación en vía ejecutiva o en vía civil. Y ello por cuanto las empresas suministradoras disponen de un mecanismo de una eficacia indiscutible para incentivar el pago de las deudas: la amenaza de corte del suministro.

Los datos sobre impagados y morosidad de las empresas de agua resultan irrisorios si los comparamos con los existentes en relación a otros tributos municipales. De hecho, la decisión de algunos Ayuntamientos de vincular el cobro de las tasas de basura al recibo del agua está demostrado que se traduce en un incremento sustancial en la recaudación de este tributo.

La razón de este especial celo contributivo no es otra que el temor de la persona usuaria del servicio a sufrir el corte en un suministro que, no hay que olvidarlo, afecta a un bien esencial para la vida humana como es el agua.

En relación con la posibilidad de corte del suministro no parecen existir diferencias sustanciales entre tasa y precio privado, ya que en ambos regímenes las empresas suministradoras amenazan con el corte en caso de impago y, por regla general, llevan a cabo su amenaza si la deuda persiste.

No obstante, existen autores que consideran que en caso de aplicarse una tasa no procedería el corte del suministro hasta no haber agotado el procedimiento de apremio y declararse el fallido en el cobro por

no existir bienes sobre los que ejecutar la deuda. E incluso en tal supuesto hay quienes consideran que el régimen de tasa es totalmente incompatible con el corte del suministro por lo que, ante un impago, sólo cabe agotar la vía ejecutiva y, en su caso, declarar el crédito como incobrable.

Frente a esta postura, otros autores sostienen que el impago en periodo voluntario habilita a la empresa suministradora para proceder al corte del suministro, ya se trate de una tasa o un precio privado, por estar así previsto normativamente en el Art. 66 a) del Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía, aprobado por Decreto 120/1991 y en la mayoría de ordenanzas municipales reguladoras del servicio de abastecimiento de agua.

De hecho en el estudio realizado para este Informe todas las empresas consultadas entendían que la normativa vigente les habilitaba para el corte del suministro en caso de impago en periodo voluntario, aun cuando en algunos casos, por razones de diversa índole, se hubiera decidido no efectuar cortes de suministro por falta de pago.

Por tanto, cabría decir que a efectos prácticos no existen diferencias entre tasa y precio privado en los supuestos de impago en cuanto a la posibilidad del corte del suministro, pero si existe diferencia en cuanto a las posibilidades de negociar con la empresa suministradora las condiciones de pago de la deuda existente.

En efecto, en caso de aplicar el régimen tributario propio de la tasa, la empresa suministradora (o el órgano municipal de recaudación) no podría negociar con el deudor tributario otras condiciones de pago que no sean las establecidas en la normativa tributaria para los supuestos de aplazamiento y fraccionamiento de la deuda. Una deuda que, en todo caso, debería verse incrementada con los recargos de apremio y los intereses de demora que procedieran.

Por el contrario, cuando se aplica un precio privado las posibilidades de las empresas suministradoras de negociar acuerdos de pago con los deudores son mayores, lo que permite dar respuesta a muchas situaciones de precariedad económica que no encuentran el suficiente acomodo en el régimen de fraccionamientos y aplazamientos tributarios.

En este sentido, cabría concluir que el precio privado ofrece una ventaja importante respecto de la tasa para las personas usuarias que deban hacer frente a una situación de impago por insuficiencia temporal de fondos o por precariedad económica.

No obstante, una vez más, la realidad nos demuestra la futilidad de la distinción entre tasa y precio privado, ya que una mayoría de las empresas consultadas que aplicaban el régimen tarifario de tasa, manifestaban negociar con sus usuarios deudores unas condiciones de pago adecuadas a sus necesidades reales, aunque las mismas no fuesen acordes a lo previsto en la legislación tributaria.

C. Respecto del coste del servicio

La distinción entre tasa y precio privado tampoco tiene incidencia real en la determinación del precio del servicio, ya que en ambos supuestos se aplica el principio de que el importe de las tarifas no debe superar el coste del servicio.

Esta premisa, resulta indiscutida en referencia las tasas por estipularlo expresamente el artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que regula el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales:

«2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.»

Respecto del precio privado, pese a la creencia de algunos de que no está sometido a limitaciones, lo cierto es que también se ve afectado por un límite en la fijación de las tarifas que resulta de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.4 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales de 1955 (RSCL):

«4. Las tarifas por prestación de servicios de primera necesidad o relativos a la alimentación o vestido no suntuarios no excederán del costo necesario para la financiación de los mismos.»

El servicio de abastecimiento de agua se presenta como un servicio de primera necesidad por lo que le sería claramente de aplicación la limitación del precepto.

Como podemos ver ambos modelos presentan un límite máximo en la fijación de las tarifas determinado por el coste previsible del servicio, pero ¿sería legalmente posible fijar unas tarifas que no cubriesen el coste total del servicio? Y, en tal caso, ¿es posible el déficit en el servicio?

La respuesta a ambas preguntas no puede ser la misma, ya que si bien es posible establecer unas tarifas que no cubran el coste total del servicio (art. 149,1 del RSCL), no es admisible que el servicio sea deficitario, ya que el mismo debe aplicar el principio de recuperación de costes derivado de la Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea y el principio de autofinanciación del servicio contemplado en el artículo 107.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, que regula el Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

Por lo que se refiere al principio de recuperación de costes, se encuentra contemplado en el Considerando 38º y concretado en el artículo 9 de la Directiva Marco, y ha sido trasladado a la normativa española mediante el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, concretándose en varios artículos del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RDL 1/2001), en particular el artículo 111 bis, que, tras la modificación operada por la Ley 11/2005, reproduce casi literalmente el artículo 9 de la Directiva.

Esto implica que la diferencia entre ingresos y gastos que se derivaría de unas tarifas que no cubran por sí solas el coste del servicio, debería ser cubierto con otros ingresos, ya procedan de la entidad titular del servicio o de aportaciones de otras entidades. Así lo establece el apartado 2 del artículo 149 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales:

«2. Si fue inferior al costo del servicio, la parte no financiada directamente por los ingresos tarifados se cubrirá mediante la aportación del presupuesto municipal o provincial que, si el servicio fuere

gestionado en forma indirecta, revestirá el carácter de subvención, a la que se aplicará la limitación dispuesta por el párrafo 4 del artículo 129.»

La cuestión presenta especial trascendencia, como veremos más adelante, en relación a la posibilidad de aplicar exenciones, bonificaciones o reducciones a las tarifas de agua de determinados usuarios (art. 150 RSCL), ya que las pérdidas de ingresos derivadas de tales medidas deberán ser compensadas con otros ingresos.

3.3 Modelos tarifarios en Andalucía. Entre la diversidad y la confusión

Si nos atenemos a las respuestas obtenidas en los cuestionarios y a los resultados de una búsqueda no exhaustiva de ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua por los archivos de los boletines provinciales, debemos concluir que en Andalucía prima la más absoluta diversidad de modelos tarifarios, predominando la opción por el modelo de tasa, seguida de la opción del precio privado y con una presencia residual y casi anecdótica del precio público.

La adscripción a uno u otro modelo tarifario no parece estar relacionado con el modo de gestión del servicio, ni con la condición de pública, mixta o privada de la empresa suministradora, únicamente hemos encontrado un cierto rasgo identificador en la opción por el precio privado de aquellas empresas que prestan servicios en las grandes capitales de Andalucía, mientras que la tasa predomina en aquellos municipios que gestionan de forma autónoma sus servicios de agua sin integrarse en entidades supramunicipales.

De hecho podríamos decir que la opción por uno u otro modelo tarifario es una cuestión que depende fundamentalmente de consideraciones de política municipal, ya que son las entidades locales titulares del servicio las que, ante la falta de definición jurídica o jurisprudencial, deciden libremente qué modelo adoptar y lo hacen, por regla general, tomando en consideración preferentemente cuestiones de índole local y dejando en un segundo término los criterios técnicos, financieros o jurídicos.

En ocasiones la opción por el modelo de tasa es consecuencia directa del rechazo social y político que suscita el término “precio privado” al considerar que anuncia una intención de privatización del servicio de agua. Un rechazo que podría explicar por qué algunas empresas suministradoras privadas evitan a toda costa utilizar el término precio privado y prefieren términos análogos como el de “precios autorizados”, u optan por definir su modelo tarifario como un “precio público” cuando a todas luces se trata de un precio privado.

En otras ocasiones la opción por el modelo tarifario de tasa es simple consecuencia de una tradición en la ordenación jurídica del servicio que no se quiere alterar aunque hayan variado las condiciones o la forma de gestión del servicio.

En las respuestas recibidas a los cuestionarios remitidos para la elaboración de este Informe llama la atención que un número importante de empresas suministradoras, incluidas empresas privadas, defiendan la opción de la tasa aduciendo las mayores garantías que representa este modelo frente al modelo de precio privado por su vinculación con la normativa tributaria.

Y nos llama la atención el dato porque muchas de estas empresas, aunque estén sujetas al modelo tarifario de la tasa, en la práctica actúan como si de un precio privado se tratara, limitando su afección al

ordenamiento tributario al hecho de aprobar las tarifas mediante una ordenanza fiscal, pero gestionando el procedimiento recaudatorio mediante fórmulas propias de una relación jurídico privada.

Son realmente escasos los servicios que, estando sometidos al régimen tarifario de la tasa, encomiendan el cobro de las tarifas a los organismos públicos de recaudación. Generalmente se trata de servicios de agua que circunscriben su gestión a un ámbito territorial estrictamente municipal, aunque también se da este modelo en servicios de agua gestionados por organismos dependientes de las Diputaciones Provinciales que, aunque dan servicio a numerosos municipios, encomiendan la cobranza de las tarifas a los servicios de recaudación dependientes del ente provincial.

En el resto de supuestos, aunque el modelo tarifario sea el de tasa, existe un rechazo, generalizado por parte de las empresas suministradoras del servicio, tanto privadas, como públicas o mixtas, a que sea la entidad local la que asuma la gestión recaudatoria de la tasa. Esto se traduce en que en una mayoría de los casos analizados sea la empresa la que se encarga de elaborar los padrones cobratorios, de expedir y comunicar a los sujetos pasivos las facturas correspondientes y de recaudar el importe de las mismas, ingresándolo en sus arcas propias y no en las de la entidad local.

Esto genera una cierta confusión, ya que se aprueba un modelo tarifario de tasa pero en la práctica se gestiona la tarifa como si de un precio privado se tratara. Una confusión que en algunos casos llega hasta el punto de poner en cuestión la propia legalidad del procedimiento de gestión elegido.

Muestra del grado de confusión que reina en este campo es el caso de un municipio sevillano que tiene encomendado el servicio de agua a una empresa que aplica un régimen de precio privado y que impone dicho modelo tarifario como condición sine qua non para la asunción de cualquier servicio municipal. Pues bien, dicho municipio no ha tenido empacho alguno en aprobar una ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el servicio de agua, en cuyo articulado se señala que el servicio se presta en régimen de precio privado y con pleno sometimiento al derecho privado y exclusión expresa de la normativa tributaria.

Entre quienes defienden el modelo tarifario del precio privado se encuentran, para sorpresa de algunos, las asociaciones de defensa de las personas consumidoras, que valoran especialmente el obligado sometimiento de estas tarifas al régimen de precios autorizados que implica la aprobación por la Comunidad Autónoma tras un procedimiento en el que son llamados a intervenir, aportando sus “pareceres razonados”, dichas asociaciones.

En realidad, más que un apoyo al modelo de precio privado, lo que traslucen estas asociaciones es un apoyo a aquellos procedimientos aprobatorios de las tarifas de agua que posibilitan su control y supervisión por las Comunidades Autónomas y garantizan la participación ciudadana y especialmente la de las propias asociaciones de defensa de las personas consumidoras. De hecho, estas asociaciones defienden que las tarifas aprobadas como tasas deberían igualmente someterse al régimen de precios autorizados.

También defienden los precios privados las empresas que prestan servicios en las grandes capitales andaluzas, valorando especialmente la flexibilidad que este modelo ofrece para la adaptación de las tarifas a las necesidades cambiantes del servicio y para la eficacia de la gestión recaudatoria, contraponiendo este modelo a las rigideces propias del procedimiento tributario.

En cualquier caso, lo que nos muestra el análisis realizado para la elaboración de este Informe es un panorama en Andalucía en el que predomina la diversidad de modelos tarifarios y en el que se observa

un nivel importante de confusión al mezclarse con frecuencia los procedimientos y las formas de gestión de ambos modelos, sin que en algunos casos se respeten suficientemente los límites jurídicos propios del modelo elegido.

3.4 Conclusiones

Como conclusión a todo lo expuesto, cabe decir que el debate sobre cuál debe ser el régimen jurídico aplicable a las tarifas del servicio de abastecimiento de agua, si tasa o precio privado, es un debate inacabado y sin visos de concluir a corto plazo.

Un debate jurídico caracterizado por la variabilidad de las posiciones mantenidas por la jurisprudencia, especialmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como consecuencia, por un lado, de los cambios habidos en la regulación de normas sectoriales de especial incidencia en la materia, como son la legislación tributaria, la reguladora de las tasas y precios públicos y la reguladora de las haciendas locales y, por otro lado, por los posicionamientos del Tribunal Constitucional.

Se trata de un debate sobre el que a buen seguro se escribirán pronto nuevos capítulos y que ha dado y seguirá dando lugar a una profusa literatura jurídica habida cuenta las complejidades del tema tratado y la diversidad de posturas existente en la doctrina.

Por nuestra parte, siempre desde un espíritu constructivo y sin ánimo de sentar cátedra en un debate tan complejo, nos atrevemos a plantear la posibilidad de encauzar el tema mediante la regulación del régimen jurídico de las tarifas de agua en una norma con rango de ley, ya sea dedicada específicamente a ordenar esta cuestión o con una pretensión regulatoria más amplia (como podría ser el caso de la anunciada ley del ciclo integral del agua).

Dicha norma debería partir de los principios constitucionales inspiradores del sistema tributario: igualdad, progresividad, capacidad económica y alcance no confiscatorio. Y posibilitar un sistema recaudatorio flexible en el que tuvieran cabida tanto los sistemas de recaudación pública basados en la normativa tributaria y gestionados por la entidad local titular del servicio u por otro organismo público; como sistemas de cobranza basados en la legislación civil y gestionados directamente por las propias las empresas suministradoras.

A nuestro entender, la aprobación de una ley como la propuesta, permitiría cumplir con el principio de reserva de ley derivado de la consideración de la tarifa de agua por el Tribunal Constitucional como una prestación pública de carácter patrimonial y posibilitaría una gestión de la tarifa de agua adaptada a las necesidades reales de un servicio que precisa de importantes dosis de flexibilidad y agilidad.

Ahora bien, en tanto no exista esta norma y mientras prosiga el debate entre tasa y precio privado como modelos excluyentes, debemos decir que la última palabra sobre cuál debe ser el modelo a aplicar le corresponde únicamente a la entidad local titular del servicio y dicha opción debe verificarse mediante la aprobación de la oportuna ordenanza municipal, ya se trate de una ordenanza fiscal en el caso de optar por la tasa o de una ordenanza ordinaria, de haber optado por el modelo de precio privado.

En cuanto a la trascendencia del debate entre tasas y precio privado desde la perspectiva de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias del servicio, debemos concluir que, si bien existen diferencias desde una perspectiva teórica o jurídica, en la práctica dichas diferencias tienen escasa

trascendencia ya que son pocos los servicios que se gestionan con arreglo a un modelo estricto de tasa o precio privado, habiendo optado la mayoría de las empresas suministradoras, con el consentimiento de las entidades titulares del servicio, por sistemas híbridos de gestión que combinan las virtualidades de ambos regímenes jurídicos evitando en lo posible sus inconvenientes o desventajas.

Lo que si entendemos que debe evitarse es la existencia de formas de gestión de las tarifas que no respeten los límites propios derivados del modelo elegido y generen confusión en las personas usuarias o incurran directamente en supuestos de ilegalidad.

4. EL PRECIO DEL SERVICIO

4.1 El dilema entre coste y precio

Si partimos de los principios de autofinanciación y recuperación de costes, es evidente que la tarifa del servicio de agua debe calcularse de forma que permita la obtención de ingresos suficientes para cubrir los costes, garantizando el equilibrio económico financiero del servicio. Esto implica que para determinar la tarifa a aplicar es necesario previamente calcular cuáles son los costes del servicio que deben ser objeto de financiación.

A este respecto, el artículo 24,2 del RDL 2/2004, que regula el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante TRLHL) establece lo siguiente:

«2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida. Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.»

La consecución del equilibrio financiero implica conseguir una efectiva recuperación de los costes del servicio, entre los que deben incluirse los costes operativos o de gestión, incluidos los financieros y los costes medioambientales, por así exigirlo expresamente la Directiva Marco de Agua.

Una vez efectuado el cálculo de costes del servicio y partiendo de que el principio de autofinanciación implica que los costes sean repercutidos en los usuarios del servicio por la vía de las tarifas, podremos dar el siguiente paso que será determinar la cuantía de dicha tarifa y su reparto entre los usuarios del servicio. Es decir, una vez conocido el coste del servicio, podremos establecer el precio del mismo.

La adecuada relación entre los factores que conforman el binomio coste-precio es fundamental para valorar, no sólo la eficacia y eficiencia del servicio, sino sobre todo la equidad del mismo, ya que la tarifa que se repercute a los usuarios sólo se justifica en la medida en que es necesaria para cubrir los costes del servicio.

Por tanto, desde la perspectiva de las personas usuarias del servicio es importante que quede garantizado que se realiza una adecuada imputación de costes y que los cálculos se realizan conforme a lo legalmente estipulado.

En este sentido, uno de los debates principales que existe actualmente en el sector es acerca de la idoneidad de permitir que se añadan a los costes propios de la gestión del servicio, los derivados del denominado “canon concesional”. Una cantidad que debe satisfacer la empresa concesionaria del servicio, en función de lo determinado en el contrato concesional, y cuyo destino, al no estar predeterminado normativamente, es en muchas ocasiones la financiación de los gastos corrientes de la entidad local titular del servicio.

La legalidad del canon concesional es indiscutible al estar contemplada su existencia como una posibilidad en la legislación reguladora de los contratos de gestión de servicios públicos. Lo que se pone realmente en cuestión es la oportunidad de dicho canon.

Y ello por cuanto resulta indiscutible que las cantidades aportadas por las empresas concesionarias en concepto de canon concesional van a ser repercutidas, de una u otra forma, como costes del servicio y van a terminar incrementando las tarifas que deben pagar los usuarios. Se produce así una transferencia de fondos desde los usuarios del servicio de aguas hacia las arcas municipales, sin que la misma tenga una naturaleza fiscal, ni esté sujeta a los principios propios del régimen tributario.

Las dificultades para justificar la imposición de un canon concesional ha llevado a algunas entidades locales a optar por la imposición de un canon demanial vinculado al alquiler a las empresas suministradoras de las redes necesarias para la prestación del servicio, aduciendo que las mismas son propiedad de la entidad local.

Por más que esta justificación pueda parecer razonable, lo cierto es que la misma sólo se sostendría en aquellos casos en que la entidad local, además de prestar sus redes a la empresa concesionaria, asumiera las responsabilidades de un propietario en relación a su conservación, ampliación y mejora. Algo que normalmente no ocurre ya que lo usual es que en el propio contrato concesional se estipule que las empresas concesionarias asumen la obligación de mantener y conservar en debido estado las redes de distribución que se ponen a su disposición.

Por tanto, el canon concesional no es en la mayoría de los casos sino una fuente de financiación extra para la entidad local, cuyo coste no recae en realidad sobre las empresas concesionarias sino sobre las personas usuarias del servicio de agua.

Por otro lado, al no estar determinada normativamente la finalidad a que deben destinarse los fondos procedentes del canon concesional, los mismos pueden ser utilizados libremente por la entidad local para financiar cualquier tipo de gastos, tengan o no relación con el servicio de aguas. De hecho no ha sido infrecuente en estos años de crisis que algunos Ayuntamientos hayan utilizado el canon concesional para pagar nóminas, para atender el pago de proveedores o ejecutar obras públicas.

Si a esto le unimos el hecho de que exista la posibilidad legal para la entidad local de obtener de la empresa concesionaria, no solo el canon correspondiente al año en curso, sino también los correspondientes a varios años o incluso el importe previsto para todo el periodo concesional, a nadie se le escapa el efecto “perturbador” que el canon concesional puede llegar a tener sobre las decisiones que un Ayuntamiento debe adoptar en cuanto a la forma de gestión de su servicio de agua.

No es de extrañar que se cuestionen públicamente las decisiones adoptadas por algunos Ayuntamientos andaluces en los últimos años, que han conllevado el otorgamiento del servicio de agua a empresas concesionarias que estaban dispuestas, no sólo a abonar un generoso canon concesional, sino además a entregar el importe del mismo al Ayuntamiento de forma anticipada. Especialmente cuestionadas son estas decisiones cuando se adoptan por Ayuntamientos muy endeudados y/o en épocas pre-electorales.

No creemos caer en ninguna extralimitación de nuestras funciones si aprovechamos la oportunidad que nos brinda este Informe para advertir del enorme potencial “corruptor” que presenta la actual regulación de los cánones concesionales y abogamos por una modificación drástica de dicha regulación en relación con el servicio de agua que implique la prohibición total de los mismos, o, de no ser esto posible, al menos que

se prohíba el cobro anticipado del canon y se establezca la obligatoriedad de destinar el mismo a la financiación del servicio de agua.

4.2 Una aproximación comparativa a los precios del servicio en Andalucía

Sin pretender hacer un examen exhaustivo de los precios del servicio de agua en Andalucía, si hemos realizado una aproximación a esta realidad partiendo de los datos extraídos de los cuestionarios remitidos a esta Institución por parte de las empresas suministradoras seleccionadas en el estudio muestral realizado para el presente Informe.

De un somero estudio comparativo de estos datos se extraen conclusiones verdaderamente interesantes y en muchos casos sorprendentes. Así, hemos comprobado que existen grandes diferencias en cuanto a los precios del servicio entre unas empresas y otras, que muchas veces resultan difíciles de explicar atendiendo a factores intrínsecos y extrínsecos al propio servicio.

Resulta llamativo que existan varias empresas que tiene fijados unos precios para todos sus tramos de consumo, incluso para los tramos más caros destinados a castigar el despilfarro, que resultan ser notoriamente inferiores a los fijados por otras empresas incluso para sus tramos más baratos en los que pretenden bonificar el ahorro y el consumo responsable. Esto supone, que existen usuarios en Andalucía que, por más que despilfaren en su consumo de agua, siempre pagarán el metro cúbico del preciado elemento a un precio inferior al de otros usuarios, por más esfuerzos que los mismos realicen para ser responsables en su consumo.

De igual modo, merece ser destacado el hecho de que existan empresas cuyas tarifas no difieran prácticamente entre unos y otros tramos de consumo, de forma que en la práctica se incumple el principio de progresividad que debe presidir la existencia de los mismos. Por el contrario, existen otras que presentan diferencias tan sustanciales entre los tramos bonificados y los tramos no bonificados o con recargo, que hacen que cualquier pequeña diferencia en el nivel de consumo se traduzca en diferencias notables en cuanto al coste de la factura.

Nos ha sorprendido comprobar la existencia de unas tarifas que no establecen diferencia alguna de precio entre el primer y el segundo tramo de consumo, lo cual convierte en inexplicable la mera existencia de tramos diferenciados y supone un incumplimiento del principio de progresividad de las tarifas.

También entendemos oportuno destacar las notorias diferencias que se dan entre los precios de unas empresas y otras en una comparativa por tramos de consumo, que nos revela que las diferencias entre la empresa más cara (0,8083 €/m³) y la más barata (0,1148 €/m³) llegan a ser de hasta siete veces en el coste del m³ del tramo bonificado.

De igual modo es notoria la diferencia de precios entre las empresas en el tramo más alto que pretende castigar el despilfarro. Ya que mientras en la más barata se castiga el exceso de consumo con un precio de 0,3620 €/m³, en la más cara el coste del despilfarro se eleva hasta los 2,0415 €/m³.

Como puede verse existen diferencias de precios tan notables que resulta difícil creer que todas ellas encuentren justificación por las diferencias de coste derivadas de factores ajenos al propio servicio y, por tanto, de difícil o imposible modificación, existiendo voluntad para ello.

Por tal motivo, no es extraño que en el curso de las reuniones habidas durante la preparación de este Informe con empresas suministradoras, administraciones públicas y asociaciones de defensa de las personas consumidoras, se nos planteara en varias ocasiones la propuesta de que se establecieran, por parte de alguna administración u organismo público, unas tarifas que fueran comunes para toda la Comunidad Autónoma o, al menos, que se fijaran unas directrices o recomendaciones sobre las tarifas que deberían aplicarse por el servicio de agua.

La viabilidad de esta propuesta se antoja difícil desde el momento en que partimos de la premisa de que las tarifas sean el resultado de aplicar el binomio coste – precio, que implica que las tarifas de unos servicios serán necesariamente distintas de las de aquellos otros cuyos costes sean diferentes.

En este sentido, es obvio que las diferencias de costes entre unos servicios y otros pueden deberse a factores relacionados con la eficiencia en la gestión del servicio o con la aplicación al mismo de economías de escala. Factores sobre los que, en principio, podría intervenir con el objetivo de equiparar costes.

No obstante, en muchos casos, estas diferencias de costes obedecen a factores extrínsecos al propio servicio, sobre los que es muy difícil intervenir, como pueden ser la cantidad o calidad del recurso disponible, las dificultades orográficas para su extracción y distribución o la dispersión demográfica.

No puede ser igual el coste de un servicio de agua en un municipio que se nutre de un manantial situado en las inmediaciones del núcleo poblacional, que las de un municipio que debe obtener el agua de un embalse situado a gran distancia de su propio término municipal; como no será igual el coste cuando la población a suministrar está agrupada en un único núcleo que cuando se trate de núcleos de población diseminada; o cuando sea necesario bombear el agua porque la población a suministrar está en un lugar elevado; o cuando sea necesario someter el agua a un tratamiento de desalación; etc.

Por tanto, es lógico que existan tarifas diferentes en aquellos municipios donde los costes del servicio son diferentes, de lo que cabría concluir que la propuesta de determinación de unas tarifas comunes para toda la Comunidad autónoma resulta inviable en la práctica.

No obstante, esta conclusión podría resultar algo apresurada ya que hemos podido comprobar cómo en la práctica es posible establecer tarifas homogéneas para municipios cuyos costes son muy diferentes. Esto ocurre en supuestos en que la gestión del servicio de agua está encomendada a un ente supramunicipal, normalmente un consorcio o una mancomunidad, que ha decidido repartir el coste global del servicio entre todos los municipios de forma equivalente, aunque el coste relativo de suministrar el agua a unos municipios sea objetivamente más barato que a otros.

En estos casos se aplica un principio de solidaridad y los usuarios de los municipios cuyo coste relativo es más barato financian en parte el agua a los usuarios de otros municipios con un coste relativo más elevado. Este principio de solidaridad no solo se da en supuestos de gestión supramunicipal, sino también en casos en que la gestión es municipal, como ocurre cuando los usuarios que viven en el núcleo de población principal financian a los que viven en núcleos de población pequeños o dispersos, o cuando los vecinos de una barriada financian el coste de llevar el agua hasta otra barriada ubicada en un lugar elevado.

Desde un punto de vista teórico nada impide que se establezcan unas tarifas comunes para todos los municipios y usuarios de una Comunidad Autónoma, incorporando criterios de solidaridad en el reparto de costes. No obstante, a nadie se le escapa que si ya es bastante difícil conseguir el consenso necesario entre

los municipios afectados para fijar unas tarifas comunes en el ámbito de gestión de una misma empresa suministradora, cuanto más arduo resultaría obtener el acuerdo para fijar unas tarifas comunes cuando afectan a municipios gestionados por distintas empresas suministradoras. ¿Cómo se garantizaría el equilibrio financiero de las empresas suministradoras cuyos costes no quedaran cubiertos por las tarifas fijadas? ¿deberían contribuir las empresas suministradoras cuyos costes fueran inferiores a las tarifas fijadas a un fondo de solidaridad para compensar a las empresas deficitarias? ¿quién y cómo se encargaría de regular y gestionar este fondo de solidaridad?

Como podemos ver la posibilidad teórica existe, pero la viabilidad de la propuesta de fijación de una tarifas comunes a toda la Comunidad Autónoma se nos antoja en la práctica bastante complicada. Sin mencionar las dudas jurídicas que la misma presenta en relación con la aplicación del principio de autonomía local.

A este respecto, nos hacemos eco de las propuestas que abogan por la regulación mediante una Ley de los criterios esenciales sobre los costes que pueden ser imputados al servicio de aguas y de las reglas para el cálculo de los mismos, de tal forma que se limiten la discrecionalidad y las incertidumbres que se generan actualmente en relación con la determinación de este elemento esencial del servicio.

Asimismo, nos parece digna de mención la propuesta de atribuir a un órgano específico funciones de control y supervisión sobre los servicios de agua, que incluiría la fiscalización de las tarifas y, dentro de la misma, de los costes del servicio.

Este órgano podría tener funciones y competencias amplias en relación con los servicios de agua, a semejanza de los entes reguladores existentes en otros países europeos (OFWAT en Reino Unido; la Federation Professionnelle des Enterprises de l'Eau en Francia; la Entidade Reguladora dos Servicos de Aguas e Residuos en Portugal y la Comisión de Vigilancia del Recurso Hídrico en Italia), o funciones más limitadas de asesoramiento y propuesta, al estilo de la Asociación Holandesa de Operadores de Agua, cuyo papel parece asemejarse al asignado a los Observatorios del Agua ya existentes en nuestro País. En todo caso, debería ser un organismo independiente, tanto respecto de las administraciones titulares del servicio, como respecto de las empresas suministradoras.

Ambas propuestas podrían hacerse efectivas mediante una norma aprobada al efecto por la Comunidad Autónoma, ya que no debemos olvidar que la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, incluye en su artículo 8 entre las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía la siguiente:

«m) La regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, los períodos de facturación, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homogénea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.»

4.3 Sistemas de tarificación. Especial referencia a la tarificación por habitante

El sistema de tarificación predominante en nuestra Comunidad Autónoma es binomio y contempla, por un lado una cuota fija o de servicio, cuyo importe guarda relación con el calibre del contador y

con la que se pretenden cubrir los costes fijos del servicio, (aunque la norma lo limita a un máximo del 30%) y, por otro lado, una cuota variable destinada a cubrir los costes derivados del mayor o menor consumo.

Así viene expresamente regulado en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía (RSDA) aprobado por Decreto 120/1991:

«Artículo 97 Cuota fija o de servicio

Es la cantidad fija que periódicamente deben abonar los usuarios por la disponibilidad que gozan, independientemente de que hagan uso o no del servicio.

El importe total de los ingresos percibidos por este concepto, no podrá ser superior al 30% del total de los gastos del presupuesto de explotación del servicio de abastecimiento de cada Entidad suministradora.

Artículo 98 Cuota variable o de consumo

Es la cantidad que abona el usuario de forma periódica y en función del consumo realizado. Para cuantificar esta cuota se podrán aplicar los distintos tipos de tarifa que a continuación se detallan:

- 1) Tarifa constante: Dentro de un mismo uso del agua, todo el consumo se factura al mismo precio.
- 2) Tarifa de bloques crecientes: El consumo de agua se descompone en bloques de límites preestablecidos, a los que se aplican precios cada vez más elevados.
- 3) Tarifa de bloques decrecientes: El consumo de agua se descompone en bloques de límites preestablecidos, a los que se aplican precios que resultan cada vez más reducidos.

Para los bloques de consumos establecidos en el párrafo anterior, regirán los siguientes criterios:

- a) El número de bloques por consumos, no podrá ser superior a cuatro en la modalidad de usos domésticos.
- b) El número de bloques, no podrá ser superior a tres en la modalidad de usos industriales o comerciales.
- c) El número de bloques, no podrá ser superior a dos en la modalidad de otros usos.
- d) En los casos de Organismos Oficiales sólo se establecerá un bloque.»

De entre los distintos tipo de tarifas que el RSDA permite para cuantificar la cuota variable el que se aplica a los consumos domésticos es el de bloques crecientes, ya que es el que permite aplicar el principio de “quien contamina paga” recogido en el artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas:

«1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010: que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva, una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a

la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga. Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.»

Este principio de recuperación de costes aparece relacionado con el principio de uso eficiente del agua contenido en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, concretamente en su artículo 111 bis. Y es de este principio de eficiencia en el uso del agua del que derivan las estructuras tarifarias por tramos de consumo que son de aplicación a la cuota variable.

«Artículo 111 bis Principios generales

1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.

2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos. Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia. A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.»

De igual modo se pronuncia la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, al incluir el artículo 5 entre los principios que deben regir la actuación administrativa en materia de aguas el siguiente:

«11. Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes de las infraestructuras hidráulicas, medioambientales y los relativos al recurso, de conformidad con el principio de que quien contamina paga y de forma que se incentive un uso responsable y se penalice el despilfarro.»

Y no debemos olvidar que este es uno de los acuerdos adoptados en el marco del Acuerdo Andaluz por el Agua firmado en 2009, que señala entre los “vectores de la nueva política andaluza del agua” el siguiente:

«El sistema de tarificación adecuado para recuperar, en la medida de las capacidades económicas, los costes de la gestión del agua, incluidos los costes ambientales, y que al tiempo incentive un uso responsable»

Asimismo, entre los objetivos concretos de este Acuerdo Andaluz por el Agua se incluye el siguiente:

«Es necesario tender al principio de recuperación de costes establecido en la DMA, en el que se incluyen los costes de explotación, ambientales, de amortización de infraestructuras, laminación de

avenidas y de oportunidad. Es irrenunciable el principio de “quien contamina paga” cuya aplicación contribuirá a hacer respetar y cuidar un recurso que es de todos.»

Para conseguir los objetivos que marca la legislación vigente, la estructura tarifaria de bloques de consumo crecientes que resulta de aplicación a la cuota variable en los consumos domésticos debería incluir un bloque de consumo, económicamente incentivado, cuyo objetivo sea promover el consumo responsable y el ahorro de agua. Asimismo debería incluir un bloque de consumo, económicamente penalizado, cuyo objetivo sea disuadir el despilfarro y el consumo excesivo.

Entre el bloque de consumo incentivado y el de consumo penalizado pueden situarse uno o dos bloques destinados a gravar los consumos que se sitúen en el entorno del consumo medio de la zona abastecida. El precio del m³ en estos bloques intermedios debería ser el equivalente al coste efectivo de dicho suministro.

Partiendo de este criterio de distribución de los bloques tarifarios, la determinación de cuál sea el consumo medio en la zona de aplicación de las tarifas será fundamental para establecer los restantes tramos tarifarios.

A este respecto, el Instituto Nacional de Estadística fija en 130 litros el consumo medio por habitante y día en España, y en 120 litros el consumo medio por habitante y día en Andalucía. Por su parte, un estudio publicado por AEAS en 2012 cifra en 126 litros el consumo doméstico diario en España.

Por nuestra parte, nos hemos interesado en conocer cuáles eran los consumos medios de las empresas suministradoras seleccionadas en la muestra objeto de investigación. Las respuestas han sido muy variadas y en muchos casos elusivas respecto de la cuestión planteada, aduciendo dificultades en el cálculo o remitiéndose a los datos recogidos por el INE para España o Andalucía.

Las diferencias en el consumo medio entre unas y otras zonas pueden explicarse por razones geográficas o climáticas –los hábitos de consumo no son iguales en zonas de climatología lluviosa que en zonas donde es habitual la sequía– o por la distribución poblacional –no es el mismo el consumo en zonas urbanas que en zonas rurales; o en zonas turísticas donde existe una gran variación poblacional.

En cualquier caso, si dejamos fuera las respuestas sobre las cifras de consumo medio más extremas –80 litros/día/hab y 150 litros/día/hab– parece que los consumos medios para uso doméstico se sitúan en Andalucía en el entorno de los 120 litros por habitante y día. Si tenemos en cuenta que la media de habitantes por vivienda en Andalucía está cifrada en 2,63 (según cifras INE 2014), el consumo medio de una vivienda habitual sería de unos 10 m³/mes (concretamente 9,47 m³/mes).

Partiendo de este dato de consumo medio podríamos fijar cuáles deberían ser, aproximadamente los diferentes tramos de consumo:

En este sentido, y por lo que se refiere al tramo tarifario destinado a incentivar el consumo responsable y el ahorro de agua, parece claro que el mismo debería recoger siempre consumos inferiores al estimado como consumo medio en la zona. Asimismo, dicho tramo debería incluir los consumos considerados como mínimos o vitales, es decir aquellos que son necesarios para garantizar unos mínimos estándares de calidad de vida.

Según la Organización Mundial de la Salud el consumo mínimo necesario se sitúa entre los 50 y 100 litros por persona y día. Teniendo en cuenta las circunstancias de desarrollo económico y hábitos sociales, higiénicos y alimenticios existentes en nuestra Comunidad, cabría cifrar en 100 litros por habitante y día el consumo mínimo necesario, lo que supone 3 m³ al mes por habitante.

Partiendo de este dato y tomando en consideración que la media de habitantes por vivienda en Andalucía está cifrada en 2,63 (según cifras INE 2014), el consumo mínimo promedio de una vivienda sería en Andalucía de unos 8 m³/mes (concretamente 7,89 m³/mes).

Partiendo de estas cifras podríamos establecer un marco aproximado de tramos de consumo para la determinación de la cuota variable de usos domésticos del que resultarían los siguientes bloques por vivienda y mes:

- Bloque 1.....0 a 8 m³/mes
- Bloque 2.....8 a 12 m³/mes
- Bloque 312 a 18 m³/mes
- Bloque 4Más de 18 m³/mes

El objetivo del bloque 1 es favorecer o incentivar el consumo responsable de agua, mientras que en el bloque 2 se englobarían los consumos medios por vivienda, el bloque 3 estaría destinado a penalizar los consumos de agua superiores a la media y el bloque 4 penalizaría los consumos excesivos, el despilfarro y los usos suntuarios del agua.

En el caso de que se quisieran establecer tres bloques o tramos en lugar de cuatro, el bloque 2 y 3 se podrían aunar.

Si partimos de este cuadro modelo de distribución por bloques y lo comparamos con los tramos de consumo que han sido objeto de análisis en el presente informe, comprobaremos que existen notables divergencias entre la estructura tarifaria definida como modelo y las existentes en muchos municipios de Andalucía, sin que en muchos casos acertemos a explicar esas diferencias en base a cuestiones geográficas, climatológicas, poblacionales, etc.

Así, resulta sorprendente comprobar la existencia de bastantes empresas que han fijado un primer bloque tarifario con consumos inferiores a los 2 m³ o a los 3 m³ por vivienda, lo que se nos antoja poco razonable ya que estaría por debajo del consumo mínimo que hemos estimado –siguiendo el criterio de la OMS– en 7,89 m³/mes (para una vivienda con un promedio 2,63 habitantes). Con este tramo no creemos que se esté incentivando el consumo responsable o el ahorro de agua, ya que resulta difícil pensar que una familia con dos o tres miembros puedan consumir menos de 3 m³ al mes en condiciones normales.

La explicación para este tramo tarifario tan exiguo habría que buscarla en los bloques de consumo fijados por la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía para el canon de depuración que grava la utilización del agua de uso urbano, el denominado canon autonómico, que incluye una cuota fija y una cuota variable. La cuota variable se encuentra conformada por tres tramos, siendo estos los siguientes:

- Mínimo exento2 m³/mes/viv
- B1.....2 a 10 m³/mes/viv
- B2.....10 a 18 m³/mes/viv
- B3.....Más de 18 m³/mes/viv

Parece evidente que son muchas las empresas suministradoras que han optado, con el consentimiento de sus entidades locales, por trasladar miméticamente estos tramos del canon autonómico a su estructura tarifaria, con la particularidad de convertir el tramo 0–2 m³ que consta como exento en el canon autonómico, en un primer tramo de consumo cuyo objetivo resulta difícil colegir ya que es evidente que más que incentivar un consumo responsable, lo que incentiva es un consumo de pura subsistencia.

Si obviáramos ese primer tramo 0–2 m³ y partiéramos de considerar como tramo incentivado el B1 del canon autonómico, tampoco creemos que fuera una estructura tarifaria acertada ya que se estarían incluyendo en el tramo bonificado consumos superiores a los 9,47 m³ mes que hemos determinado antes como representativos del consumo medio en Andalucía. Es decir, se estarían incentivando en alguna medida consumos que no implican ahorro alguno respecto de la media ya existente.

Son llamativos los casos de dos de las empresas investigadas que tienen fijados únicamente dos tramos de consumo, estableciendo en 20 m³ y 21 m³, respectivamente, la frontera entre uno y otro tramo de consumo. Ciertamente no parece que semejante estructura tarifaria se corresponda con un sistema progresivo de bloques crecientes que busque incentivar consumos responsables y penalizar consumos suntuarios. La inclusión en un primer bloque de consumos superiores a los 10 m³/mes por vivienda ya supone un escaso incentivo al ahorro, elevar dicho tramo hasta los 20 m³ o 21 m³ convierte en ilusorio el fomento del consumo responsable.

Cabe hacer una mención especial para aquellas empresas que gravan el consumo de agua tomando en consideración el número de habitantes de la vivienda. Dentro de la muestra hay 4 empresas que gravan de esta forma el consumo –Aqualia Cortegana, Emasa, Emasesa y Giahsa – y para las que no serían válidos los bloques que hemos fijado como modelo y que están basados en un consumo por vivienda (con una media de 2,63 hab.) y no por habitante.

Si fijáramos nuestro modelo partiendo de un consumo mínimo por habitante de 3m³/mes –según criterio OMS– y un consumo medio en Andalucía de 3,6 m³/mes, debemos decir que estas empresas establecen en su cuota variable tramos que incentivan el consumo responsable del agua y que se corresponden con la realidad del consumo medio de las familias andaluzas. Quizás, la empresa Emasesa tenga estipulado una cantidad un tanto alta en su primer bloque, 4 m³/mes/hab, cantidad que en principio no incentiva el consumo responsable del agua, aunque hay que tener en cuenta que incluye una bonificación para consumos que no superen los 3 m³.

Como hemos señalado anteriormente las diferencias en los tramos de consumo entre unas localidades y otras pueden venir justificadas por la existencia de unos consumos medios divergentes basados en razones geográficas, climatológicas, poblacionales, etc., que determinan una estructura tarifaria diferenciada.

A este respecto, el artículo 111, bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, señala lo siguiente:

«3. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.»

Ahora bien, lo que no alcanzamos a entender son los casos en que estas diferencias son tan grandes que resulta muy difícil encontrarles una explicación razonable y tampoco encontramos lógico que existan tramos de consumo que no respondan en absoluto a criterios de progresividad o incentivación del consumo responsable y el uso eficiente del agua.

A nuestro entender sería perfectamente posible establecer una estructura tarifaria que resultase de aplicación para todos los municipios de Andalucía y cuyos tramos dieran cabida a todas las especificidades y

factores diferenciadores que resulte razonable considerar. Dicha estructura tarifaria debería venir determinada en una norma de alcance general y podría incluir periodos transitorios de adaptación para aquellas localidades que cuentan con modelos tarifarios más alejados del que resulte propuesto, así como permitir cierto margen de flexibilidad en la determinación de los tramos cuando se acredite la existencia de factores justificativos de unos consumos diferenciados para algunos municipios.

En todo caso, dicha estructura tarifaria debe ser progresiva y asumir el reto de incentivar económicamente consumos que resulten inferiores a la media y gravar aquellos que superen la ratio de consumo que se estime razonable y aceptable, social y medioambientalmente.

Esta regulación podría establecerse en virtud de norma aprobada por la Comunidad Autónoma haciendo uso de la habilitación que le confiere a la Administración de la Junta de Andalucía el artículo 8 de la Ley 9/2010 de 30 de julio, de Aguas de Andalucía: «m) La regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, los períodos de facturación, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homogénea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.»

No debemos olvidar tampoco que en el Acuerdo Andaluz por el Agua de 2009 se incluía entre los objetivos a conseguir el siguiente:

«Establecer unos bloques tarifarios homogéneos de nivel regional, que genere igualdad de trato a los usuarios del agua»

Atribuyendo esta función al Observatorio Andaluz del Agua en el punto 91 del Acuerdo:

«El Observatorio del Agua propondrá la adopción de medidas tendentes a la homogeneización del sistema tarifario del ciclo urbano en el conjunto de municipios andaluces, al objeto de propiciar sistemas de bloques progresivos acordes con los previstos en el canon de infraestructura urbana del agua, determinando los tramos o bloques de consumo básico, ordinario y excesivo»

4.3.1 La tarificación por habitante. Una apuesta de futuro para un sistema más justo

Esta Institución viene desde hace ya bastantes años promoviendo el establecimiento de estructuras tarifarias en el servicio de abastecimiento de agua que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro. La razón de ser de este empeño no es otro que nuestro total convencimiento de que es un sistema más justo y más acorde con el principio de que quien contamina paga que se recoge en la Directiva Marco del Agua y con los objetivos de fomento del consumo responsable y eficiente que contempla la legislación en materia de aguas vigente en nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, creemos que es el sistema que mejor respuesta ofrece al objetivo fijado en el Acuerdo Andaluz por el Agua de 2009 que postulaba lo siguiente:

«Incentivar a través de las tarifas y cánones del agua la eficiencia y el uso racional y desincentivar el mal uso y el despilfarro»

Esta Institución considera razonable y justo ponderar la tarifa de aguas en función del número de personas que hacen uso de la misma, especialmente cuando grava el exceso de consumo, con objeto de que aquellas que ajusten su consumo a los términos que se consideren óptimos puedan verse beneficiadas por la aplicación de los tramos tarifarios más económicos y, por contra, se penalice con la aplicación de los tramos más caros cuando se produzca un consumo excesivo o poco razonable de agua.

No entendemos que pueda resultar aceptable un sistema tarifario que sitúa a muchas familias numerosas o a hogares donde residen varias personas ante el reto imposible de tratar de ajustar sus hábitos de consumo a unos niveles que no le supongan ser penalizados económicamente por consumo excesivo. Del mismo modo, que entendemos injusto que una persona que reside sola en su vivienda pueda hacer un consumo suntuario de agua sin que ello le reporte el tener que pagar el agua derrochada a un precio más elevado que la media.

Nuestro empeño no ha alcanzado el éxito esperado hasta la fecha, ya que, como es conocido, sólo tres empresas aplican en Andalucía un sistema tarifario por habitante –Emasesa, Giahsa y Emasa– a las que habría que sumar el caso de Aqualia en el municipio onubense de Cortegana, aunque este caso parece más una consecuencia del hecho de que dicha localidad estaba siendo gestionada por Giahsa hasta hace pocos años y haber optado sus nuevos gestores por mantener el sistema de tarificación ya existente.

En los cuestionarios remitidos a las empresas suministradoras con ocasión de este Informe, hemos inquirido expresamente acerca de la valoración que les merece la opción por un sistema de tarificación que tenga en cuenta el número de personas que hacen uso del agua en la vivienda.

Las respuestas recibidas reflejan perfectamente las distintas posiciones existentes sobre esta cuestión y expresan con claridad las ventajas e inconvenientes que presenta este sistema de tarificación. Veamos algunas de estas respuestas:

1. En contra de la tarificación por habitante:

– *“En principio podría parecer un sistema más justo de facturación pero su implantación está condicionada por la dificultad de obtención y comprobación de los datos de empadronamiento. Además, en otros sistemas donde se ha implantado esta tarifa, se observa que se plantea una tarifa mucho más elevada para aquellas viviendas en las que no se declaran los habitantes, con lo que parece que se pierden los criterios de eficiencia en el uso del agua y aparentemente se podría transformar en un sistema encubierto de incremento de la recaudación.”*

– *“El establecimiento de una estructura tarifaria por bloques variables, en función de las personas que hacen uso de la vivienda puede ser una medida algo más equitativa pero con importantes problemas desde el punto de vista de la gestión práctica de los servicios como consecuencia de la innumerable casuística posible, la necesidad de una permanente coordinación con los responsables municipales de padrones, la constante variación de los miembros que hacen uso de la vivienda a lo largo del año (estudiantes, segundas residencias, etc.). Seguramente sería más coherente por ejemplo, establecer tarifas específicas para familias numerosas en sus distintas categorías, etc.”*

– “Coincidimos en la necesidad de considerar el número de personas que hacen uso de la vivienda, ya que efectivamente no es lo mismo el consumo de una vivienda con una o dos personas que el de una con 5 o 6. Estamos de acuerdo en que se ajuste para las viviendas con más habitantes la facturación del consumo del agua. Una tarificación completa por habitante y no por abonado, puede parecer a priori más justa, si hablamos de proporcionalidad, en cuanto al consumo sin embargo no lo es en su totalidad, como más abajo exponemos además del evidente gasto y volumen de trabajo administrativo que repercutiría finalmente en el importe de la tarifa.

La factura del agua, se compone de una cuota fija o de servicio y de una cuota variable dependiente del consumo. Actualmente, de esta manera, podría parecer que las viviendas con un solo habitante, dado que pagan la cuota fija sin poder dividir los gastos entre más personas, se ven perjudicadas respecto a aquellas viviendas en las que viven más personas y en las que el gasto fijo se puede repartir entre todas. Sin embargo la realidad es que la cuota fija, por definición legal, va asociada a la vivienda y es independiente del uso del servicio y, por tanto, independiente del número de habitantes. En las viviendas con un solo habitante podemos decir que esto se compensa de cierta manera con el sistema tarifario de bloques.

Según el último dato del INE, el porcentaje de hogares según tamaño en Andalucía es el siguiente:

Hogares con 1 persona	21,9%
Hogares con 2 personas	28,3%
Hogares con 3 personas	21,6%
Hogares con 4 personas	21,0%
Hogares con 5 o más personas	7,2%

En más del 50% de las viviendas andaluzas viven 1 o 2 personas únicamente, por lo que una facturación pura por habitante implicaría que la factura del agua se vería incrementada a más de la mitad de la población andaluza por la eliminación de la compensación en los tramos variables. Puesto que no se quiere perjudicar a las viviendas con pocos consumidores, pero tampoco penalizar a aquellas viviendas que consuman más agua por el simple hecho de convivir más personas en ella, abogamos por el sistema de bonificaciones basado en el aumento de los bloques de consumo para viviendas con más de cuatro personas.”

– “En la actualidad no se tiene en cuenta el número de personas que habitan las viviendas abastecidas para la determinación de la facturación. Sin perjuicio de que podría considerarse que tal tratamiento cabría entenderse a primera vista como propiciador de una distribución más equitativa en la aplicación del consumo a facturar, debe tenerse en cuenta que, en la práctica, se hace muy difícil su aplicación, pues ello exige unos padrones municipales absolutamente actualizados, que no generen dudas en cuanto a su veracidad. Por otra parte se produciría una menor facturación, lo que implicaría la fractura del equilibrio ingresos y gastos, necesitando un incremento de las tarifas para poder conseguir el beneficio cero.”

– “Tiene el principal inconveniente de la veracidad de los datos de empadronamiento. Realiza una bonificación encubierta a los propietarios de dos viviendas al provocar que estos sistemas tarifarios “reducen las tarifas del primer bloque”. Tiene la ventaja teórica de una mayor equidad al facturar por habitante.

Sin embargo, ¿qué ocurre con las familias con estudiantes desplazados? La misma pregunta surge con trabajadores recién emancipados.

Si se atienden a circunstancias familiares, ¿por qué no se atienden a circunstancias de salud?

La tarifa debe estar vinculada al punto de suministro. Atender a circunstancias internas de los usuarios domésticos dificulta los procesos de facturación y da pie a la aparición de arbitrariedades o "subsídios opacos".

2. A favor de la tarificación por habitante:

– *“Si, se aplica para los clientes domésticos el sistema de facturación por habitante empadronado.*

Este nuevo sistema es:

• *más justo ya que cualquier ciudadano, a igualdad de consumo individual, pagará lo mismo por cada m³ que consume que su vecino.*

• *más sostenible, ya que fomenta el consumo responsable de agua, evitando que las familias de menos miembros tengan consumos por habitante superiores en hasta 2 y 3 veces lo que consumen las familias tipo o las familias numerosas.*

• *más solidario, ya que evita que algunos ciudadanos subvencionen a otros por el mero hecho del nº de miembros de la vivienda en que residen.*

• *más ajustado a la normativa europea, española y andaluza, ya que al evitar dichas subvenciones, se da mejor cumplimiento al principio legal de recuperación de costes y de quien contamina paga, evitando que determinadas personas soporten un mayor coste que otras por la mera razón del nº de personas con que convivan.*

• *Además, ayuda al cumplimiento de la normativa de empadronamiento.*

• *Uno de los inconvenientes más claros es de aceptación por la ciudadanía ya que clientes que han estado históricamente subvencionados (viviendas de menos miembros) ven incrementada su factura hasta igualarse con la de aquellos a los que les baja al dejar de subvencionar a los primeros.”*

– *“VENTAJAS:*

• *Consideramos que este modelo es más justo y sostenible, fomenta el uso responsable.*

• *Mismo criterio para la aplicación de los bloques de facturación de los distintos conceptos, sean propios de EMASESA o por cuenta de la Junta de Andalucía.*

– *INCONVENIENTES:*

• *Mantenimiento actualizado el número de habitantes ya que se suelen comunicar las modificaciones al alza y no las bajas.*

• *Dificultades en los cruces con los padrones municipales por estructuras diferentes de las bases de datos,*

• *Falta de actualización de la titularidad de los contratos por parte de los usuarios de los servicios,*

• *Dificultad de aplicación en caso de bloques de varias viviendas con un único contador.”*

Teniendo en cuenta lo expuesto en las respuestas transcritas y las informaciones recabadas por esta Institución en las reuniones de trabajo habidas con responsables de empresas suministradoras, podemos decir que los principales inconvenientes para la aplicación de un sistema de tarificación por habitante son de índole técnica y económica, y ambos se concretan en las dificultades y costes que presenta la obtención del dato del número real de habitantes de las viviendas suministradas.

En efecto, la fórmula más lógica y viable para obtener el dato requerido es acudir al padrón municipal de habitantes y contrastar los datos del mismo con los padrones que recogen las viviendas suministradas y las

personas titulares del suministro. Un proceso que podría pensarse que es fácilmente realizable mediante el oportuno cruce de datos entre bases informáticas, pero que en la práctica presente importantes complejidades técnicas y jurídicas.

El primer problema es que las bases de datos a cruzar en muchas ocasiones no hablan un mismo “lenguaje informático” y exigen de un proceso de conversión que resulta técnicamente laborioso y económicamente costoso.

El segundo problema es que los padrones municipales rara vez están actualizados y reflejan fielmente la realidad poblacional de sus municipios. De hecho muchas personas no se empadronan o incluyen en el padrón a sus hijos o a otros convivientes en su vivienda, hasta no verse impelidos a ello por una norma que les obligue o por el deseo de obtener alguna ventaja o beneficio vinculada al empadronamiento.

Un tercer problema es de índole jurídica y radica en la posible afección a la Ley de protección de datos que conllevaría permitir que una empresa suministradora del servicio de aguas acceda a los datos protegidos del padrón municipal.

A nuestro entender el primero de los problemas, de naturaleza técnica e informática, no debe suponer un obstáculo insalvable, por más que pueda resultar arduo y costoso, ya que existen empresas suministradoras que están haciendo este cruce de datos, lo que demuestra su factibilidad técnica. Por otro lado, la conectividad y la interoperabilidad de las bases de datos se encuentran entre los retos a superar para hacer realidad la administración electrónica que preconizan las normas procedimentales y de régimen jurídico de reciente aprobación.

Por lo que se refiere a la falta de actualización de los datos padronales y a su deficiente correlación con la realidad poblacional, debemos partir de la certeza de este diagnóstico para continuar recordando que el empadronamiento es una obligación legalmente estipulada para todos los ciudadanos y terminar señalando que la aplicación de la tarificación por habitante puede constituirse en el acicate necesario para que Ayuntamientos y vecinos realicen la necesaria labor de actualización y depuración de los padrones municipales.

No hay que olvidar que del número de personas empadronadas dependen en buena medida los ingresos municipales por transferencias estatales y autonómicas, y que estos datos son esenciales para la planificación económica y el diseño de los servicios públicos.

La experiencia de aquellos municipios donde se han implantado sistemas de tarificación por habitante demuestra que los mismos contribuyen a actualizar y depurar los padrones municipales y se traducen, por regla general, en un incremento en el número de personas empadronadas.

La problemática jurídica relacionada con la legislación de protección de datos se antoja inicialmente más ardua, aunque no creemos que sea en absoluto irresoluble.

El problema surge al suscitarse la duda sobre si es posible, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), que una empresa suministradora del servicio de aguas pueda tener acceso a los datos contenidos en el padrón municipal.

Sobre la cuestión ha habido diversos pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) respondiendo a distintas consultas evacuadas por personas interesadas. Nos interesa traer aquí a colación, en primer lugar, la respuesta ofrecida por la AEPD a una consulta evacuada por la asociación de

defensa de los derechos de las personas consumidoras FACUA con fecha 22 de enero de 2010, en la que se planteaba la conformidad a la LOPD “de la comunicación de los datos contenidos en los padrones municipales de varios Ayuntamientos a la Empresa Metropolitana que les gestiona el abastecimiento de agua, en su calidad de empresa pública de titularidad municipal, con la finalidad de que esta pueda facturar el servicio en función de las personas que residan realmente en cada domicilio, ya que el nuevo sistema tarifario tiene en cuenta dicha circunstancia, evitando así la carga de la prueba al administrado”.

En su respuesta la AEPD reproduce la ya ofrecida en relación a otra consulta similar de fecha 26 de diciembre de 2009, de la que cabe deducir que estima conforme a la LOPD la posibilidad planteada por la entidad consultante, en base, entre otras, a las siguientes consideraciones:

“A nuestro juicio, en el supuesto planteado, entendemos que cuando el Municipio facilita el Padrón municipal al concesionario, con la única finalidad de llevar a cabo la prestación de servicios, no pudiendo utilizarlo para ninguna otra y debiendo devolverlos al Ayuntamiento una vez concluida esta. dicha actividad encaja en la figura del encargado del tratamiento, la cual se regula en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD), aunque es el artículo 3.g) de la misma el que la define como «la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento».

En consecuencia, de lo indicado anteriormente se desprende que la entidad consultante tendrá la condición de encargado del tratamiento, dado que actuará en nombre y por cuenta del Municipio, ya que este es el titular de la actividad y así lo dispone el artículo 85 apartado segundo de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local, modificado por la Disposición Final primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre Ley de Contratos del Sector Público «2. Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas: A. Gestión directa:

a) Gestión por la propia entidad local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.»

No obstante, para que una determinada entidad pueda ser considerada encargada del tratamiento, será preciso cumplir el régimen establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica, que exige, como premisa previa y esencial, la celebración con el responsable de un contrato por escrito o en cualquier otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, que deberá especificar las circunstancias previstas por los apartados 2 y 3 del citado precepto.”

Esta respuesta de la AEPD habilitó a la empresa EMASESA a utilizar los datos de los padrones municipales de los municipios a los que presta el servicio de aguas en la provincia de Sevilla para la conformación de los padrones cobratorios, labor que lleva realizando desde 2010 sin que hayan surgido problemas hasta la fecha.

Por contra, la empresa GIAHSA se encontró con un problema cuando decidió implantar en 2012 la tarificación por habitante en los municipios que abastece dentro de la provincia de Huelva, al recibir uno de

estos Ayuntamientos una comunicación de la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística en la que textualmente se señalaba lo siguiente:

“En relación con la petición del fichero del Padrón de Habitantes completo del Instituto Nacional de Estadística (INE) a una fecha realizada en los últimos meses por ese Ayuntamiento a través de la web de IdaPadrón y debido a las consultas que han realizado otros municipios de esta provincia, se informa que:

- 1. El INE, como responsable del fichero que se obtiene por IdaPadrón, ha procedido a consultar a la Agencia de Protección de Datos (APD) si es procedente la cesión de dicho fichero a la Sociedad Mercantil GIAHSA.*
- 2. De acuerdo con el informe emitido (que se acompaña) la cesión sin el consentimiento del interesado, vulnera la Ley 1 5/1999 y no sólo la del fichero del INE sino también la de su fichero municipal, por cuanto únicamente se pueden ceder los datos padronales a la mencionada empresa GIAHSA con el consentimiento del interesado y, en este caso, nunca el fichero completo.*
- 3. En el caso concreto de que ese Ayuntamiento hubiera cedido el fichero de padrón completo a GIAHSA estaría incurriendo en una infracción legal por lo que, si es el caso, se requiere expresamente que deje de hacerlo”.*

A este escrito se acompañaba copia de un informe de la AEPD de fecha 26 de marzo de 2012 en el que responde a una consulta del INE acerca de si resulta conforme a lo dispuesto en la LOPD “que por diversas entidades locales se proceda a facilitar el acceso a los datos del padrón municipal de habitantes a una sociedad mercantil que gestiona el suministro de aguas a la Mancomunidad que integran las mencionadas corporaciones”. El informe de la AEPD concluye de la siguiente forma:

«De este modo, las opciones planteadas por la entidad gestora, que prevé como primera opción “no aplicar bonificación a nadie y que quien quisiera tener que obtener dicha bonificación tuviese que ir al Ayuntamiento, solicitar un certificado de empadronamiento y remitírselo” a dicha entidad, sería la única conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, a salvo de la posibilidad de que dicho ciudadano pudiese otorgar expresamente su consentimiento a la entidad para recabar esa información, toda vez que la cesión sólo será posible con ese previo consentimiento.

Por tanto, la cesión, planteada no se encontraría amparada por la Ley Orgánica 15/1999 a menos que previamente se hubiera recabado el consentimiento del interesado a la misma, siendo además preciso indicar que incluso en ese caso la cesión únicamente podría referirse al dato concreto de las personas que conviven en la vivienda respecto de la que se solicita la información, no pudiendo producirse una cesión masiva como la plantada en la consulta que implicaría un acceso indiscriminado a la totalidad de los datos del Padrón Municipal.»

Como puede observarse existe una aparente contradicción entre ambos pronunciamientos de la AEPD que provoca cuando menos confusión e incertidumbre entre las entidades locales y los operadores del agua que pretendan aplicar la tarificación por habitante y que de hecho ha dificultado en gran medida la aplicación de este sistema de tarificación por parte de la empresa GIAHSA.

Esta Institución, tras analizar con detenimiento ambos pronunciamientos de la AEPD y examinar otros informes evacuados por dicha Agencia sobre cuestiones relacionadas con las que han sido objeto de estos pronunciamientos, debe señalar lo siguiente:

El informe de la APD de 26 de marzo de 2012, que afecta a la empresa GIAHSA se basa para su conclusión en tres premisas:

- Cualquier revelación a terceros de datos del padrón requiere, a priori, el consentimiento de los interesados.
- En la actualidad no hay disposición de rango legal que permita excluir la necesidad de obtención del consentimiento para llevar a cabo tal cesión.
- En tanto en cuanto la entidad suministradora de agua sea la encargada de facturar el agua directamente a los clientes, la misma es responsable del fichero en el que se inserten datos de tales personas.

El informe evacuado el 22 de enero de 2010, a instancias de FACUA y en relación a la empresa EMASESA, pese a llegar a una conclusión distinta, no entra realmente en contradicción respecto a lo que señala el informe de 26 de marzo de 2012, si bien introduce una variable que nos parece fundamental en este tema: la institución del encargado del tratamiento.

En este sentido, dicho informe de 2010, partiendo de las mismas premisas que el informe de 2012, contempla la posibilidad de que la revelación de datos del padrón se lleve a cabo, no para que todas esas personas tengan la consideración de clientes de la empresa suministradora, sino para que en el proceso de facturación que haga la empresa a los que sí son clientes suyos pueda tenerse en consideración el número de personas que reside en las viviendas para las que sus clientes han contratado el suministro de agua.

Esa revelación de datos no tiene, a nuestro entender, la consideración de cesión cuando se haga cumpliendo los requisitos que dispone el artículo 12 de la LOPD (acceso a los datos por cuenta de terceros). Además, con respecto a estos datos la empresa suministradora no actuaría como responsable de fichero o de tratamiento, toda vez que no puede decidir sobre la finalidad a la que se destina el tratamiento (no les factura, no son clientes, como resume el informe de 26 de marzo de 2012), y ello por cuanto que el "prestado" de los datos del padrón por parte del Ayuntamiento va orientado en exclusiva a hacer posible la facturación de los clientes de la empresa suministradora de agua, debiendo devolverse o destruirse tales datos una vez hayan dejado de resultar útiles para tal fin (una vez cumplida la prestación contractual, en los términos del artículo 12).

Esta opción no se contempla en el informe de 2012, quizá por lo escueto de los términos en los que se realiza la consulta por parte del INE. Es por ello por lo que en tal informe únicamente se analiza la posibilidad de llevar a cabo una cesión.

Sin embargo, en la consulta aludida en el informe de la AEPD de 2010 –consulta de 26 de diciembre de 2009– sí se pide opinión específica en cuanto al acceso a los datos por cuenta de terceros; y es por ello por lo que tal consulta resuelve con todo rigor tal opción.

De todo lo cual cabe concluir que la respuesta ofrecida por la AEPD en su informe de 22 de enero de 2010 es la que, a juicio de esta Institución, resultaría procedente.

En cualquier caso, y para despejar cualquier tipo de dudas sobre la adecuación a derecho del acceso a los datos del padrón municipal por parte de las empresas suministradoras, consideramos que sería conveniente que la comunicación a la empresa suministradora se realizara después de haber llevado a cabo un proceso de disociación de datos.

Tal opción no debería entrañar demasiadas complejidades técnicas, y la misma podría satisfacer plenamente las necesidades de todas las partes, protegiendo en mejor medida los derechos de la ciudadanía. Para ello, bastaría con remitir a las empresas suministradoras un listado con el número de personas residentes en las viviendas para las que se haya solicitado la contratación del suministro de agua, sin necesidad de incluir más datos.

Planteada, de esta forma, una solución para el problema jurídico que parece presentar la tarificación por habitantes, resta por valorar otros posibles inconvenientes de este sistema tarifario que han sido planteadas por las empresas suministradoras consultadas.

En particular nos interesa detenernos en la recurrente cuestión de la injusticia que este sistema supondría para determinados colectivos, como los pensionistas, o para las personas que viven solas, y que con el nuevo sistema verían encarecidas sus facturas.

A este respecto, hemos de decir que resulta evidente que el sistema de tarificación por habitante, al adaptar los tramos tarifarios a la realidad del número de personas que hacen uso del agua, encarecerá la factura para aquellos que ahora se beneficiaban de un supuesto consumo eficiente sin que el mismo existiera realmente y, a su vez, abaratará la factura de aquellas familias que estaban pagando precios propios de un consumo excesivo, cuando el mismo no se producía realmente. Este ajuste de precios es obvio que contará con el beneplácito de quienes resulten beneficiados y con la protesta airada de quienes resulten perjudicados. Es lógico que así sea, pero no creemos que ello sea un argumento válido para cuestionar la idoneidad del sistema propuesto.

Máxime cuando es perfectamente posible en el caso de colectivos desfavorecidos como es el de los pensionistas con escaso nivel de renta, establecer bonificaciones en las tarifas que corrijan el efecto de encarecimiento del nuevo sistema.

Otra crítica que se hace a este sistema tarifario es que se traduce en subidas generalizadas de las tarifas. O como dicen gráficamente algunos sirve para encubrir “tarifazos”.

A esta cuestión, debemos decir que cualquier cambio de sistema tarifario o cualquier simple proceso de adaptación de tramos tarifarios puede servir para encubrir un “tarifazo”. No obstante cualquier subida de tarifas no justificada puede evitarse si están vigilantes para denunciarla quienes defienden los derechos de los vecinos y las personas usuarias. No olvidemos que cualquier cambio en las tarifas debe ser sometido a aprobación por el Ayuntamiento respectivo y, en su caso, sometida a previa autorización de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, nos parece una medida acertada que antes de acometer el cambio al sistema de tarificación por habitante exista un compromiso de la entidad local y la empresa suministradora de compensar los excesos de recaudación que puedan producirse reajustando las tarifas cobradas a los colectivos que resulten más perjudicados por el nuevo sistema.

El mayor problema para la aplicación del sistema de tarificación por habitantes proviene de la existencia de un número muy importante de viviendas en Andalucía que cuentan con contadores comunitarios. En estos casos, únicamente puede recurrirse a los certificados colectivos de empadronamiento para que se tenga en cuenta el número total de personas que habitan en estas viviendas al realizar la facturación, aunque no sea posible una individualización de la factura por cada vivienda.

También se cuestiona este sistema tarifario por considerar que no contempla determinadas situaciones que se dan en la vida real pero no encuentran correcto acomodo en las normas padronales.

Uno de estos casos es el de las viviendas alquiladas a estudiantes durante el curso académico. El problema surge al no empadronarse en dichas viviendas los estudiantes –pese a estar legalmente obligados a ello– porque podrían peligrar las becas que perciben por desplazamiento y residencia fuera del hogar familiar. También está el caso de las viviendas destinadas al alojamiento compartido de varias personas por periodos breves de tiempo.

Respecto a todos estos supuestos y para solventar las distintas casuísticas que puedan suscitarse, consideramos necesario que el proceso de implantación del nuevo sistema tarifario se haga de forma paulatina, con un periodo de información previa a los usuarios suficientemente dilatado y constituyendo un organismo dedicado específicamente a solventar las dudas y a dar respuesta a las situaciones especiales que puedan plantearse.

En este sentido, nos parece digna de ser tomada en consideración la posición adoptada por FACUA en relación a esta cuestión en el informe que nos ha remitido y que reproducimos a continuación:

“FACUA considera que el concepto de ahorro o despilfarro no puede desvincularse del número de residentes de la vivienda. Por ello, la asociación cree que debe avanzarse en la facturación por habitante así como en la aplicación de tarifas de bloques progresivas donde se penalicen los consumos excesivos. La puesta en marcha de un sistema de facturación por habitante precisa de un proceso previo de análisis para definir bien y de forma justa y equitativa los bloques de consumo, así como de información suficiente y antes de su puesta en marcha, dirigida al conjunto de los usuarios del suministro domiciliario de agua donde se aplique. Supone un cambio importante en el sistema de facturación que de no hacerse bien puede suponer un significativo impacto en algunos hogares, y por ello su entrada en vigor debería ser paulatina y progresiva, de forma que permita el correcto dimensionamiento de los bloques de consumo, depurar el sistema de comunicación de datos y de gestión del sistema y desarrollar una campaña de información ciudadana amplia y con tiempo suficiente para garantizar que todos los usuarios están al corriente. Por ejemplo en Sevilla, el sistema de facturación por habitante empezó a gestarse y diseñarse en el año 2006 y no entró en vigor plenamente hasta 2011. Los inconvenientes van ligados a problemas de gestión de datos del padrón municipal, a la necesidad de dimensionar bien los bloques de consumo y a la de diseñar y regular un sistema que tenga en consideración, para conocer y acreditar el número de personas que viven u ocupan la vivienda objeto del suministro, otros criterios, además del empadronamiento. Todo ello con la finalidad de ser sensibles a la realidad social existente y ser justos en la aplicación del sistema de facturación por habitante. Hay personas que por diversas razones no están empadronadas en la vivienda (inmigrantes, alquiler, ocupación temporal del inmueble, segundas residencias, personas con asistencia en domicilio...) y de otra parte están los suministros con contadores colectivos a nombre de las comunidades de propietarios y las viviendas vacías con escaso consumo. Por ello, es preciso contemplar la existencia de un órgano o comisión en el seno de los Ayuntamientos, participada por las organizaciones de consumidores, que estudie y valore los casos excepcionales y permita flexibilizar un sistema basado en el empadronamiento. Respecto del cruce de datos con el padrón, este debe estar actualizado y debe ser automático, existiendo Resolución de la Agencia de Protección de Datos que ampara el cruce de datos del padrón

municipal y los usuarios del suministro domiciliario de agua. El inconveniente es que el consumidor debe ser consciente de que tener actualizado los datos de empadronamiento es su responsabilidad y tiene una incidencia directa en la facturación del suministro, así como que debe contar con información suficiente al respecto.”

Estamos convencidos de que el sistema de tarificación por habitante es el más justo y el que en mejor medida posibilita el cumplimiento de los principios de recuperación de costes y fomento del consumo responsable. Y creemos que con una adecuada previsión, un proceso de información pública y la creación de órganos para resolver dudas y posibles conflictos, podría y debería implantarse en todos los municipios de Andalucía.

4.4 Conclusiones

La adecuada relación entre los factores que conforman el binomio coste–precio es fundamental para valorar, no sólo la eficacia y eficiencia del servicio, sino sobre todo la equidad del mismo, ya que la tarifa que se repercute a los usuarios sólo se justifica en la medida en que es necesaria para cubrir los costes del servicio. Por tanto, desde la perspectiva de las personas usuarias del servicio es importante que quede garantizado que se realiza una adecuada imputación de costes y que los cálculos se realizan conforme a lo legalmente estipulado.

El canon concesional no es en la mayoría de los casos sino una fuente de financiación extra para la entidad local, cuyo coste no recae en realidad sobre las empresas concesionarias sino sobre las personas usuarias del servicio de agua. Abogamos por una modificación drástica de la regulación vigente en relación con el servicio de agua que implique la prohibición total del canon concesional, o, de no ser esto posible, al menos que se prohíba el cobro anticipado del canon y se establezca la obligatoriedad de destinarlo a la financiación del servicio de agua.

Existen grandes diferencias en cuanto a los precios del servicio entre unas empresas y otras, que muchas veces resultan difíciles de explicar. Las diferencias de costes entre unos servicios y otros pueden deberse a factores relacionados con la eficiencia en la gestión del servicio o con la aplicación al mismo de economías de escala. Factores sobre los que, en principio, podría intervenir con el objetivo de equiparar costes. No obstante, en muchos casos, estas diferencias de costes obedecen a factores extrínsecos al propio servicio, sobre los que es muy difícil intervenir, como pueden ser la cantidad o calidad del recurso disponible, las dificultades orográficas para su extracción y distribución o la dispersión demográfica.

Desde un punto de vista teórico nada impide que se establezcan unas tarifas comunes para todos los municipios y usuarios de una Comunidad Autónoma, incorporando criterios de solidaridad en el reparto de costes. No obstante, a nadie se le escapa que si ya es bastante difícil conseguir el consenso necesario entre los municipios afectados para fijar unas tarifas comunes en el ámbito de gestión de una misma empresa suministradora, cuanto más arduo resultaría obtener el acuerdo para fijar unas tarifas comunes cuando afectan a municipios gestionados por distintas empresas suministradoras.

Apoyamos las propuestas que abogan por la regulación mediante una norma específica de los criterios esenciales sobre los costes que pueden ser imputados al servicio de aguas y de las reglas para el cálculo de

los mismos, de tal forma que se limiten la discrecionalidad y las incertidumbres que se generan actualmente en relación con la determinación de este elemento esencial del servicio.

Asimismo, consideramos razonable la propuesta de atribuir a un órgano específico, preferentemente el Observatorio Andaluz del Agua, funciones de control y supervisión sobre los servicios de agua, que incluiría la fiscalización de las tarifas y, dentro de la misma, de los costes del servicio.

Las diferencias en los tramos de consumo entre unas localidades y otras pueden venir justificadas por la existencia de unos consumos medios divergentes basados en razones geográficas, climatológicas, poblacionales, etc., que determinan una estructura tarifaria diferenciada. Ahora bien, existen casos en que estas diferencias son tan grandes que resulta muy difícil encontrarles una explicación razonable y tampoco es lógico que existan tramos de consumo que no respondan en absoluto a criterios de progresividad o incentivación del consumo responsable y el uso eficiente del agua.

Sería posible establecer una estructura tarifaria que resultase de aplicación para todos los municipios de Andalucía y cuyos tramos dieran cabida a todas las especificidades y factores diferenciadores que resulte razonable considerar. Dicha estructura tarifaria debería venir determinada en una norma de alcance general y podría incluir periodos transitorios de adaptación para aquellas localidades que cuentan con modelos tarifarios más alejados del que resulte propuesto, así como permitir cierto margen de flexibilidad en la determinación de los tramos cuando se acredite la existencia de factores justificativos de unos consumos diferenciados para algunos municipios.

La determinación de dicha estructura tarifaria debería corresponder al Observatorio Andaluz del Agua y debería hacerse tomando en consideración las opiniones y los intereses de las entidades locales como titulares del servicio de agua.

Esta Institución considera que el sistema de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro es el sistema más justo y más acorde con el principio de que quien contamina paga que se recoge en la Directiva Marco del Agua y con los objetivos de fomento del consumo responsable y eficiente que contempla la legislación en materia de aguas vigente en nuestra Comunidad Autónoma.

Para despejar cualquier tipo de dudas sobre la adecuación a derecho del acceso a los datos del padrón municipal por parte de las empresas suministradoras, consideramos que sería conveniente que la comunicación a la empresa suministradora se realizara después de haber llevado a cabo un proceso de disociación de datos. Para ello, bastaría con remitir a las empresas suministradoras un listado con el número de personas residentes en las viviendas para las que se haya solicitado la contratación del suministro de agua, sin necesidad de incluir más datos.

Nos parece una medida acertada que antes de acometer el cambio al sistema de tarificación por habitante exista un compromiso de la entidad local y la empresa suministradora de compensar los excesos de recaudación que puedan producirse reajustando las tarifas cobradas a los colectivos que resulten más perjudicados por el nuevo sistema. También consideramos necesario que el proceso de implantación del nuevo sistema tarifario se haga de forma paulatina, con un periodo de información previa a los usuarios suficientemente dilatado y constituyendo un organismo dedicado específicamente a solventar las dudas y a dar respuesta a las situaciones especiales que puedan plantearse.

5. POBREZA HÍDRICA Y MÍNIMO VITAL

5.1 Planteamiento de un problema

El término “pobreza hídrica”, de reciente acuñación, no es sino un trasunto del más conocido término de “pobreza energética”, y hace referencia a aquellas situaciones por las que atraviesan personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos derivados del acceso al servicio de suministro de agua.

Aunque el término sea de reciente acuñación describe una realidad que lamentablemente no resulta novedosa, ya que vienen siendo conocidos desde antiguo los casos de personas o familias privados del servicio de agua por no poder afrontar el pago de las facturas correspondientes. Lo realmente novedoso es que el término sirva actualmente para describir una realidad que afecta a un número importante de personas y no, como ocurría anteriormente, para describir situaciones excepcionales que afectaban sólo a personas o familias en situación de marginalidad o exclusión.

La crisis económica ha sido el gran catalizador que ha provocado la extensión a una amplia capa social de un problema que antes quedaba confinado en los recintos de la exclusión social y sólo representaba una más de las facetas asociadas a la marginación y la precariedad económica. Y es esa expansión en el número y condición de los afectados la que ha convertido a la pobreza hídrica en un problema de hondo calado social y en una cuestión de trascendencia política.

El corte en el suministro de agua a aquellas personas que no pagan sus facturas ha sido desde siempre una práctica habitual de las empresas suministradoras, que únicamente suscitaba el interés de los servicios sociales municipales y las asociaciones del tercer sector de acción social que eran los llamados a acudir en auxilio de las personas y familias afectadas.

Durante los primeros años de la crisis económica, cuando ya era notorio que los supuestos de personas y familias afectadas por cortes de agua se estaban incrementando de forma preocupante, surgieron las primeras voces que demandaban una solución para este problema que fuera más allá del mero recurso a unos servicios sociales claramente desbordados por una demanda social creciente y unos presupuestos menguantes.

Esta Institución estuvo entre quienes demandaron en esos años una respuesta de los poderes públicos más eficaz y garantista ante este problema y entre los que advirtieron de las graves consecuencias que en términos de marginación y exclusión se derivarían de la desatención a las necesidades de estas familias.

Durante algunos años la respuesta de los responsables públicos a estas demandas osciló entre la indiferencia de algunos y la impotencia de la mayoría, incapaces de superar los corsés presupuestarios derivados del nuevo paradigma de la austeridad.

Sin embargo, esta situación ha ido cambiando en los últimos años y ha surgido una nueva conciencia social que considera inaceptable que una persona o una familia pueda quedar privada de un bien tan necesario para la vida humana como es el agua por una cuestión de necesidad económica.

Actualmente parece existir un consenso entre todas las fuerzas sociales y políticas –que esta Institución comparte plenamente– acerca de la necesidad de garantizar que nadie resulte privado de su derecho al

agua por razones económicas. El debate se centra ahora en determinar cómo se garantiza este derecho y quién debe asumir los costes derivados de tal garantía.

5.2 Soluciones y propuestas

El consenso social acerca de la necesidad de solucionar el problema de la pobreza hídrica no se ha quedado únicamente en el plano teórico sino que se ha traducido en una profusión de medidas, acuerdos, propuestas y compromisos con las que desde diferentes instancias –Entidades Locales, Comunidad Autónoma, Entidades del Tercer Sector y empresas suministradoras– se ha pretendido afrontar el problema y dar una solución al mismo.

La consecuencia de todo ello ha sido la inclusión en las ordenanzas reguladoras de los servicios de agua de toda suerte de bonificaciones, ayudas, reducciones y exenciones, dirigidas a los colectivos más desfavorecidos, que se han visto complementadas con los fondos transferidos desde la Comunidad Autónoma para garantizar el acceso a los suministros mínimos a esos mismos colectivos y con la creación de bolsas de ayuda por parte de las empresas suministradoras con el mismo objetivo.

Como resultado de todo ello –y llegamos a esta conclusión partiendo de la investigación realizada con motivo de la elaboración de este Informe– podemos afirmar que actualmente en Andalucía existen los instrumentos legales y financieros necesarios para que nadie, repetimos NADIE, se vea privado de su derecho al agua por razones económicas.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que en Andalucía siguen produciéndose casos de familias afectadas por cortes en el suministro de agua por no poder hacer frente al pago de las facturas.

La razón de ser de esta aparente contradicción hay que buscarla en una combinación de factores, económicos, jurídicos y procedimentales.

– Factores económicos:

Normalmente cuando se trata de solucionar un problema que tiene su raíz en una situación de carencia de fondos, la principal dificultad estriba en encontrar la financiación necesaria para suplir esa carencia. Sin embargo, esto no es exactamente así en el problema de la pobreza hídrica por varias razones:

En primer lugar porque si cuantificamos el problema descubriremos que estamos hablando de cifras muy poco significativas económicamente hablando.

En efecto, en las reuniones habidas con representantes de las empresas suministradoras les hemos pedido que nos dijeran cuanto suponían, en relación a los ingresos totales de la empresa, los ingresos dejados de percibir como consecuencia del impago de facturas por parte de personas o familias en situación de necesidad económica.

En pocos casos han acertado a darnos una cifra concreta aduciendo que los datos contables sobre impagados no diferencian entre usos domésticos y otros usos, ni distinguen entre impagados por razones de necesidad económica e impagados por otras causas. No obstante, todos nos han reconocido que, dado el escaso porcentaje de impagados que soportan las empresas de agua, cabía presumir que los fallidos derivados exclusivamente del impago de facturas por parte de familias en situación de necesidad económica

representaban una cantidad poco significativa en términos económicos y porcentualmente despreciable en relación con el presupuesto de ingresos de una empresa suministradora.

No hay que olvidar que los precios del agua en Andalucía siguen siendo notoriamente inferiores a los de otros suministros básicos, como la energía, aunque hayan experimentado un considerable aumento en los últimos tiempos.

A todo ello, hay que añadir que muchas de estas facturas que no se pagan en plazo no llegan a convertirse en cobros fallidos ya que finalmente se acaban pagando ante la amenaza o el corte del suministro, bien porque las personas consiguen el dinero detrayéndolo de su magros ingresos o pidiéndolo a amigos o familiares, o bien porque los servicios sociales o las entidades del tercer sector de acción social acuden en su auxilio haciéndose cargo de las facturas o facilitándoles ayuda para pagarlas.

A este respecto, hay que señalar que los servicios sociales llevan afrontando el problema de la pobreza hídrica desde siempre, al estar incluidas las ayudas para el pago de suministros mínimos dentro de las ayudas de emergencia social que recoge la Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía y en el Decreto 11/1992, de 28 de enero, por el que se establece la naturaleza y prestaciones de los servicios sociales comunitarios.

Es cierto que estas ayudas no han sido suficientes en estos años de crisis económica para cubrir todos los supuestos de pobreza hídrica que se han producido, debido al notable aumento de casos y al hecho de tener que afrontar otras situaciones de necesidad con unos presupuestos que, lejos de crecer, han experimentado descensos notables en estos años. No obstante, la situación ha mejorado últimamente al incrementarse la conciencia social y política sobre la necesidad de afrontar las situaciones de carencia de la población, lo que se empieza a traducir en un paulatino incremento de los fondos destinados a los servicios sociales y, en particular de las partidas destinadas a las ayudas de emergencia social.

A ello se suma el hecho de que las cantidades incluidas en los presupuestos de las entidades locales para estos fines se han visto incrementadas con las ayudas procedentes de la Comunidad Autónoma en virtud del Decreto Ley 8/2014, de medidas extraordinarias y urgentes para la inclusión social a través del empleo y el fomento de la solidaridad en Andalucía, por el que se aprueba el programa extraordinario para suministros mínimos vitales y prestaciones de urgencia social.

Es cierto que los importes entregados a los Ayuntamientos en el marco de este programa no son de una cuantía suficientemente elevada como para cubrir todas las necesidades sociales que cuentan con una cobertura insuficiente en los presupuestos municipales, no obstante es evidente que las posibilidades de financiación de ayudas para suministros mínimos se ha incrementado merced a estas ayudas.

Por otro lado, las ordenanzas reguladoras de las tarifas de agua cada vez con más frecuencia incluyen toda suerte de bonificaciones, reducciones y exenciones destinadas a personas o colectivos sociales en situación de necesidad económica, que se traducen en una minoración de las facturas emitidas y en la consiguiente reducción del riesgo de impago para estas personas.

A este respecto es preciso señalar que, pese a regir en materia tarifaria el principio de recuperación de costes, ello no impide que puedan establecerse modulaciones en la tarifa en función de la situación económica de determinados colectivos de personas usuarias. Esto es así, incluso en el supuesto de haber optado por el modelo de tasa al estipular el artículo 24.4 del TRLHL lo siguiente:

«4. Para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas.»

A todo lo cual, debemos sumar las iniciativas adoptadas por varias empresas suministradoras, con el impulso y el apoyo de las entidades locales titulares del servicio, de dotar financieramente unos fondos sociales o bolsas de ayudas destinadas a sufragar las facturas de aquellas personas usuarias que acrediten insuficiencia de recursos.

De todo esto cabe concluir que actualmente existen mecanismos de financiación que deberían ser suficientes para afrontar todas las situaciones de pobreza hídrica que puedan producirse. Sin embargo siguen produciéndose cortes de suministro por impago de facturas a familias en situación de necesidad económica, y la razón para ello hay que buscarla en una deficiente y desigual distribución de los fondos, que no llegan a todas las entidades locales, ni alcanzan a todas las personas en situación de pobreza hídrica.

En efecto, aunque las ayudas de los servicios sociales existen en todos los municipios y también todos los municipios pueden ser perceptores de ayudas del programa autonómico de suministros vitales, no siempre bastan estas ayudas para cubrir las necesidades en aquellos municipios donde son mayores los índices de pobreza. En ocasiones estos fondos deben complementarse con otras ayudas y, como veremos más adelante, no todas las ordenanzas reguladoras del servicio de agua incluyen bonificaciones, reducciones o exenciones para las personas usuarias con menos recursos, ni todas las empresas suministradoras han acordado financiar fondos sociales para atender situaciones de pobreza hídrica.

Y, como suele ser habitual en estos casos, las carencias de financiación se producen precisamente allí donde son más necesarias, esto es, en los municipios con menos recursos financieros y menor nivel de renta, que son los que concentran el mayor número de personas en situación de pobreza hídrica.

– Factores jurídicos

El actual consenso social y político acerca de la necesidad de garantizar que nadie se vea privado del suministro de agua por insuficiencia de recursos económicos, no se ha visto hasta la fecha plasmado en un mandato jurídico de obligado cumplimiento para todos los operadores del servicio de agua en Andalucía.

Más bien al contrario, lo que existe en Andalucía es una regulación del servicio de aguas contenida en el RSDA que reglamenta los requisitos, condiciones y procedimientos para llevar a cabo los cortes en el suministro cuando se den, entre otros supuestos, situaciones de impago de facturas por parte de los usuarios del servicio, sin limitar dicha posibilidad por la situación económica del deudor.

Esto no significa que no existan en Andalucía entidades locales o empresas suministradoras que hayan decidido no cortar el suministro en supuestos de impago por razones económicas. Las hay, pero en su mayoría se trata de decisiones políticas adoptadas por los responsables del servicio que no se concretan en el reconocimiento de un derecho garantizado al usuario en situación de pobreza hídrica, sino en una mera inaplicación fáctica de las posibilidades de corte del suministro contempladas en el RSDA.

En pocos casos la decisión de no cortar el suministro aparece expresamente recogida en las ordenanzas municipales que regulan el servicio, por regla general lo que existe es una orden, expresa o implícita, del responsable del servicio para que en ningún caso se corte el suministro a las familias en situación de impago cuando se presuma, o se sepa, que se encuentran en situación de pobreza hídrica.

A esta falta de regulación se le une otro problema jurídico, cuál es la inexistencia de una definición legal de los conceptos jurídicos indeterminados de pobreza hídrica y consumidor vulnerable, consensuada y aceptada por todos. Esta indefinición determina situaciones de discriminación entre las personas usuarias, ya que sus posibilidades de acceso a las ayudas dependerá de cómo se hayan definido estos conceptos en las ordenanzas municipales y de cuáles sean los requisitos que se exijan para poder ser beneficiarios de esas ayudas.

En efecto, las entidades locales titulares de los servicios de agua en Andalucía no han ejercido la posibilidad legal de modulación de las tarifas que les reconoce el artículo 24.4 de la LRHL de una forma ordenada, ni con arreglo a criterios o normas comunes, sino que cada entidad local titular del servicio ha adoptado las decisiones que al respecto le han parecido más convenientes, dando así lugar a una situación de gran diversidad, en la que coexisten ordenanzas reguladoras que no contemplan ningún tipo de bonificación o ayuda, junto a otras ordenanzas que recogen toda suerte de ayudas y bonificaciones. Asimismo, los criterios y requisitos para ser beneficiarios de estas ayudas y bonificaciones difieren sustancialmente de unas ordenanzas a otras.

En este sentido, el resultado de la investigación realizada para el presente Informe nos demuestra que existe en Andalucía una enorme variedad en la regulación de ayudas y bonificaciones relacionadas con el servicio de agua.

En un extremo se encuentran aquellas ordenanzas reguladoras que no contemplan ningún tipo de modulación en las tarifas de agua en función de cuáles sean las circunstancias económicas o sociales de las persona usuarias. En estos supuestos, las posibilidades de las personas en situación de pobreza hídrica de recibir ayuda para afrontar el pago de las facturas de agua dependerán de cuáles sean los criterios de intervención que tengan en ese municipio los servicios sociales.

En el lado contrario se encuentran aquellos servicios de agua que contemplan en sus normas reguladoras toda clase de ayudas y bonificaciones, destinadas a dar respuesta a las situaciones de necesidad o desfavorecimiento en que pueden encontrarse los colectivos de personas usuarias.

Entre ambos extremos se sitúan la mayoría de los servicios de agua, configurando así un panorama marcado por la más absoluta diversidad, tanto en lo que se refiere al número y tipología de las ayudas y bonificaciones, como en la determinación de los colectivos beneficiarios de las ayudas y la regulación de los requisitos para acceder a las mismas.

Así, en la investigación realizada nos hemos encontrado con ayudas destinadas a colectivos muy diversos, siendo los más habituales los siguientes:

- Familias numerosas
- Pensionistas y jubilados
- Desempleados
- Personas dependientes o discapacitadas
- Familias con escasos ingresos

Junto a estos colectivos, que suelen ser los beneficiarios habituales de las ayudas y bonificaciones, nos encontramos con algunos destinatarios menos habituales, como es el caso de las mujeres víctimas de violencia de género, o con casos verdaderamente llamativos como el que reconoce una tarifa bonificada a los

empleados de la propia empresa suministradora, un privilegio corporativo que nos parece de difícil justificación y se nos antoja una auténtica reliquia de tiempos pasados.

Si atendemos a los requisitos que se exigen para poder disfrutar de estas ayudas y bonificaciones comprobaremos que no siempre las mismas están condicionadas a criterios de capacidad económica, sino que en muchos casos, basta con la mera pertenencia a uno de los colectivos beneficiarios para acceder a las ayudas o disfrutar de tarifas bonificadas.

Esto ocurre especialmente en el caso de las familias numerosas y en los pensionistas y jubilados, colectivos a los que por regla general no se les exige acreditar una situación de necesidad económica o escasez de ingresos para poder acceder a las ayudas.

Por el contrario, las ayudas a desempleados o personas en situación de dependencia o discapacidad suelen estar limitadas a aquellos supuestos en que se acredite que los ingresos de la unidad familiar no superan determinados umbrales de renta.

Los supuestos que resultan más acordes al principio de capacidad económica que cita el artículo 24.4 de la LRHL son los que reconocen ayudas a las personas usuarias atendiendo exclusivamente a criterios de renta y sin tomar en consideración otras circunstancias personales o sociales.

En cualquier caso, lo que pone de manifiesto la investigación realizada es que las posibilidades de las personas en situación de pobreza hídrica de acceder a ayudas o bonificaciones para el pago de las facturas variarán enormemente en función de cuál sea la regulación existente al respecto en las ordenanzas reguladoras de su servicio de agua.

Una situación de agravio comparativo que se ve incrementada en aquellos supuestos en que, además de ayudas o bonificaciones, se ha acordado por parte de la entidad titular del servicio la creación de un fondo social destinado a facilitar ayudas a personas en situación de pobreza hídrica.

Estos fondos sociales, aunque aun resultan minoritarios, están proliferando mucho últimamente y son cada vez más las entidades locales que acuerdan su creación. En algunos casos, los fondos sociales aparecen perfectamente regulados en las ordenanzas reguladoras, mientras que en otros su existencia es simplemente consecuencia de la inclusión de una partida de gastos con tal fin en los presupuestos de la empresa suministradora, o de la adopción de acuerdos por los órganos de gobierno de la empresa que no se incorporan a la ordenanza.

Así las cosas, nos encontramos con una situación en Andalucía en la que, dependiendo de cuál sea la regulación del servicio de agua que utilicemos, una persona en situación de pobreza hídrica puede ver limitadas sus posibilidades a las ayudas de emergencia que puedan ofrecerle los servicios sociales, a las que habría que sumar, en su caso, las ayudas de la Comunidad Autónoma para suministros vitales, mientras que otra persona en igual situación de pobreza hídrica podría optar, además de a las prestaciones de servicios sociales, a toda una suerte de ayudas y bonificaciones, incluida, en su caso, la posibilidad de participar en un fondo social.

El resultado de esta diversidad de regulaciones jurídicas es una situación manifiesta de agravio comparativo entre las personas usuarias en función de su lugar de residencia que explica porqué en algunos municipios de Andalucía no se producen cortes en el suministro de agua por razones económicas, mientras que en otros sí siguen produciéndose.

– *Factores procedimentales*

En ocasiones, la existencia de cortes de suministro a personas usuarias en situación de precariedad económica no es consecuencia de la falta de fondos para financiar las facturas impagadas, ni deriva de una regulación jurídica que no contempla la concesión de ayudas o bonificaciones. En muchos casos, el problema se origina por la inexistencia de un procedimiento que permita hacer llegar esos fondos a los destinatarios de las ayudas con la antelación suficiente para que la situación de impago no derive en un corte del suministro.

En efecto, uno de los principales problemas para evitar que se produzcan cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica estriba en la dificultad que tienen las empresas suministradoras para saber cuándo una situación de impago es consecuencia de un problema económico de la persona usuaria y cuando dicha situación obedece a otras razones.

La cuestión es especialmente relevante, no solo por los costes sociales que se derivan del corte de suministro, sino también por los costes económicos que conlleva la reconexión del suministro una vez cortado.

Resulta esencial para aplicar cualquier política tendente a evitar cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica el establecimiento de un procedimiento que permita conocer con la antelación necesaria qué personas se encuentran en situación de riesgo de sufrir un corte de suministro por impago de facturas y que además posibilite la adopción de las medidas que hagan innecesario dicho corte de suministro.

En principio, parece que el problema debería tener fácil solución, bastaría con publicitar la existencia de ayudas para las personas en situación de pobreza hídrica y pedir a las mismas que soliciten dichas ayudas. Sin embargo, la realidad nos demuestra que es muy difícil hacer llegar esta información a las personas destinatarias y más difícil aun conseguir que estas personas soliciten las ayudas en tiempo y forma para evitar el corte de suministro.

Con mucha frecuencia las empresas suministradoras se encuentran con casos de familias a las que han cortado el suministro tras desatender todas las comunicaciones advirtiéndoles de la situación de impago y avisándoles de la posibilidad de un corte de suministro. Familias, que con posterioridad al corte se personan en las dependencias de atención al cliente de la empresa o en los servicios sociales municipales manifestando encontrarse en una situación de penuria económica y pidiendo ayuda para el restablecimiento del suministro.

La intervención en estos casos, aunque resulte posible y permita el restablecimiento del servicio, no puede impedir el daño personal y social producido durante el tiempo que la familia ha permanecido sin un suministro tan vital y tampoco evita los costes económicos derivados del proceso de reconexión del suministro.

Unos daños y unos costes que se habrían evitado de haber conseguido que esa familia acudiera a exponer su situación y a solicitar ayuda antes del corte del suministro y no cuando ya se ha producido el mismo.

Para evitar este tipo de situaciones existen diferentes opciones, la primera pasa por mejorar sustancialmente la información que se ofrece las personas usuarias acerca de las posibilidades de acogerse a ayudas para el pago de las facturas en casos de precariedad económica. Una información que debería incluirse de forma destacada en las comunicaciones dirigidas a las personas usuarias advirtiendo de una situación de impago y especialmente en los avisos de corte de suministro.

Nos consta que algunas empresas suministradoras están incluyendo en sus avisos de corte unas frases en tipografía destacada invitando a la persona usuaria a acudir a los servicios sociales o contactar con el servicio de atención al cliente si se encuentran en una situación que les dificulta el pago de la factura.

Asimismo, sería conveniente que por parte de las entidades locales y las empresas suministradoras se realizaran campañas informativas para que las personas usuarias conozcan las distintas ayudas y bonificaciones contempladas en la ordenanza reguladora del servicio. Una información que debería ser personalizada en aquellos casos en que se presume que la persona usuaria reúne los requisitos para ser beneficiaria de una ayuda o bonificación y no ha solicitado la misma o no ha aportado la documentación necesaria para su reconocimiento.

Cuando exista la certeza de que la persona usuaria reúne los requisitos para ser beneficiaria de algún tipo de ayuda o subvención debería ser informada de tal circunstancia y facilitarle el acceso a la misma, sin exigir la aportación de documentación que ya obre en poder de la empresa suministradora. Podría incluirse a tal fin una nota informativa en la factura. Así debería actuarse en relación con la bonificación prevista en la normativa reguladora del canon de depuración autonómico para las viviendas con más de 4 personas ya que la empresa conoce el número de personas que residen en la vivienda, ya sea por aplicar un sistema de tarificación por habitante o por tener implantada una ayuda o bonificación para familias numerosas.

5.2.1 Servicios sociales y pobreza hídrica

A juicio de esta Institución los servicios sociales deberían asumir un papel protagonista en todo lo que se relacione con la adopción de medidas para solucionar situaciones de pobreza hídrica. Algo que, lamentablemente no está ocurriendo en la actualidad y de lo que se quejan amargamente tanto los servicios sociales como las empresas suministradoras.

En el curso de la investigación realizada hemos tenido ocasión de reunirnos con responsables de servicios sociales municipales que nos han manifestado su disconformidad con la decisión de incluir en las ordenanzas reguladoras del servicio de agua una serie de ayudas y bonificaciones para colectivos en situación de precariedad económica, sin haber contado con dichos servicios para la determinación de los requisitos que deben exigirse para ser beneficiarios.

Los servicios sociales parten de un principio de intervención integral con las personas y familias en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, que se compagina mal con un sistema que propicia el otorgamiento de ayudas a esas mismas personas, exclusivamente para atender sus gastos de agua, sin tener en cuenta otras necesidades, ni condicionar su otorgamiento al cumplimiento de compromisos orientados a la inserción social y a evitar situaciones de cronificación.

En este sentido, los responsables de los servicios sociales se resisten a tener que asumir la labor de tramitar las ayudas previstas en las ordenanzas del servicio de aguas, especialmente cuando las mismas contradicen sus criterios para el otorgamiento de ayudas o establecen unos requisitos diferentes a los previstos en sus normas.

Asimismo denuncian la carga de trabajo adicional que comporta esta labor de tramitación de ayudas para el servicio de agua, cuando ya se encuentran desbordados por el aumento de trabajo derivado de la crisis económica y la implantación de la Ley de Dependencia.

Por su parte, las empresas suministradoras también nos han manifestado su disconformidad con tener que asumir el papel de verificadores del cumplimiento por las personas usuarias de los requisitos de precariedad

económica que establecen las ordenanzas reguladoras para ser beneficiarias de ayudas y bonificaciones. Entienden que su función es prestar un servicio de agua y no conceder ayudas sociales y consideran que esta es una labor más propia de los servicios sociales, que debería ser asumida por los profesionales de dichos servicios.

En un intento de encontrar solución a este problema, un Ayuntamiento ha decidido que la tramitación de las ayudas destinadas al servicio de agua se realice por parte de los servicios sociales, pero contando con personal adicional para esta función cuyas retribuciones son sufragadas por la empresa suministradora.

A nuestro entender, las empresas suministradoras deberían asumir la función de tramitar las bonificaciones que recaigan directamente sobre las tarifas de agua y se reconozcan a determinados colectivos sociales – familias numerosas, pensionistas, personas con discapacidad o dependencia– sin otro requisito que la mera acreditación de su pertenencia a dichos colectivos.

Por el contrario, los servicios sociales deberían asumir la labor de tramitar las ayudas que estén condicionadas a la acreditación por las personas beneficiarias de una situación de necesidad económica o pobreza hídrica. Asimismo, y a falta de una regulación legal, entendemos que deberían ser los servicios sociales los que establecieran los criterios para la determinación de cuando una persona está en situación de pobreza hídrica.

En particular creemos que deberían ser los servicios sociales los encargados de gestionar los fondos sociales o bolsas de ayudas que algunas empresas suministradoras están creando últimamente.

Asimismo, creemos que la opción más efectiva para evitar cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica es establecer un protocolo por el que, antes de cortar el suministro, las empresas suministradoras se comprometan a poner en conocimiento de los servicios sociales municipales los datos de las personas usuarias a las que se haya remitido aviso de corte por impago.

La comunicación a los servicios sociales permitiría a los mismos cotejar los datos recibidos con los propios de estos servicios, pudiendo así detectar la presencia de personas o familias cuya situación económica justificaría que fueran consideradas personas en situación de pobreza hídrica a los efectos de aplicar las medidas previstas para evitar que se haga efectivo el corte del suministro.

Los cortes de suministro se suspenderían cuando los servicios sociales consideraran que existe una situación de pobreza hídrica, procediéndose a continuación a poner en marcha las medidas oportunas para solventar la situación de impago existente y evitar nuevos problemas en el futuro.

Dichas medidas podrían consistir en aplazamientos o fraccionamientos de la deuda existente, o en destinar fondos al pago de las facturas atrasadas, utilizando para ello las cantidades incluidas en el presupuesto municipal para las ayudas de emergencia social, o los fondos provenientes del programa de suministros vitales de la Junta de Andalucía, o bien destinando a tal fin el dinero de los fondos sociales o bolsas de ayuda constituidos por las empresas suministradoras.

Respecto de las facturas futuras, si se estima que la situación de pobreza hídrica no es coyuntural sino que va a mantenerse durante algún tiempo, debería aprobarse un plan que incluyese, en primer lugar, la tramitación de todas las bonificaciones de la tarifa que pudiesen corresponder a la persona usuaria por su pertenencia a alguno de los colectivos beneficiarios.

En segundo lugar, debería estudiarse la situación de la vivienda por si pudiesen adoptarse medidas para mejorar la eficiencia hídrica de la misma y convendría también valorar las pautas de consumo

de la persona usuaria por si resultara necesario introducir criterios de ahorro y uso responsable del agua.

Por último, deberían estudiarse las posibilidades de pago reales de la persona usuaria y establecer un plan de financiación que podría implicar reducciones o exenciones en las tarifas durante el tiempo necesario, sometidas a un proceso de revisión periódica.

5.3 Mínimo vital como paradigma

Como venimos destacando a lo largo del presente Informe, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en su sesión celebrada en Ginebra en noviembre de 2002) en su observación general núm. 15 afirmó que «El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico».

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010, reconoció que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Partiendo de este reconocimiento, la Organización Mundial de la Salud (OMS) determinó que son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para garantizar que se cubren las necesidades básicas y que no surgen grandes amenazas para la salud.

Nuestro ordenamiento jurídico no incluye aun un reconocimiento explícito del derecho humano al agua. No obstante, y pese a la falta de previsión expresa que reconozca este derecho, existen determinados artículos en la Constitución Española en los que puede entenderse incluido: el artículo 15 recoge el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral, el artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud o el artículo 45 explicita a su vez que todos los ciudadanos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Partiendo de estas premisas viene desarrollándose en nuestro País desde hace tiempo un interesante debate acerca de la conveniencia o no de reconocer normativamente el derecho de las personas a un mínimo vital, esto es, a disponer de un número de litros de agua al día que le permitan satisfacer sus necesidades más básicas.

Como correlato a este debate discurre otro en el que se plantea si dicho mínimo vital debe ser reconocido a todas las personas sin distinción o sólo a aquellas que acrediten encontrarse en una situación de precariedad económica que les dificulta afrontar el pago del precio del suministro.

Como puede verse son dos debates que no difieren sustancialmente de los que actualmente se desarrollan en nuestra sociedad en torno a la llamada renta básica o renta de inserción.

Hasta no hace mucho tiempo este debate sobre el mínimo vital no dejaba de ser en nuestra Comunidad Autónoma un mero debate teórico, en el que partidarios y detractores disputaban sobre su oportunidad y eficacia. Sin embargo la situación cambió cuando la empresa Medina Global S.L., que abastece al municipio gaditano de Medina Sidonia, adoptó un acuerdo que posibilitó el reconocimiento a las personas en situación de precariedad económica del derecho a recibir de forma gratuita 100 litros de agua al día, es decir 3 m³ al mes.

A este primer reconocimiento del derecho a un mínimo vital se han ido sumando en los últimos tiempos otras empresas suministradoras tras acordarlo las entidades locales titulares del servicio.

Tal es el caso del Ayuntamiento de Almería que acordó en abril de este mismo año la modificación de las ordenanzas reguladoras de las tasas por abastecimiento de agua, incluyendo la gratuidad de los consumos incluidos en el primer bloque tarifario –3 m³/mes/vivienda– a las familias en riesgo de exclusión social, entendiendo por tales aquellas en las que la renta per cápita de sus miembros no supere el 50% del IPREM.

También la empresa suministradora de Córdoba EMACSA ha acordado recientemente reconocer el derecho a recibir de forma gratuita 3 m³ de agua al mes a aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia. Serán los servicios sociales los encargados de acreditar que se cumple este requisito. Decisión que se revisará cada 6 meses.

La última en incorporarse a este grupo ha sido la empresa sevillana ALJARAFESA, cuyo Consejo de Administración ha decidido reconocer el derecho a disponer de 3 m³ de agua al mes por persona, de forma gratuita, para personas con rentas inferiores al Ingreso Mínimo de Solidaridad de Andalucía (salario social).

Un caso peculiar es el de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar que acordó en mayo de 2015 reconocer a todos los usuarios del servicio de abastecimiento de agua una “bonificación general” consistente en una reducción del 10% del precio del primer bloque tarifario que, según señala el acuerdo, “equivalen a establecer 1,5 m³/trimestre/abonado del primer bloque de uso doméstico como derecho al agua de suministro social gratuito y garantizado”.

Como puede verse el ejemplo de Medina Sidonia está siendo seguido cada vez por más localidades que entienden necesario garantizar un mínimo vital en el suministro de agua a sus vecinos más desfavorecidos.

Una situación que puede hacerse extensiva a toda Andalucía si se hace efectiva la moción aprobada por el Parlamento de Andalucía el 23 de octubre de 2015 por unanimidad de todos los grupos que abogaba por realizar las «modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica. En este sentido resulta esencial prohibir los cortes de agua domésticos para aquellos colectivos que no pueden hacer frente a su pago, así como asegurar un abastecimiento mínimo de entre 60 y 100 litros por persona y día en caso de impago justificado, en cumplimiento del derecho humano al agua establecido por la UNESCO».

En opinión de esta Institución el reconocimiento del derecho a un mínimo vital en el suministro de agua para las personas en situación de pobreza hídrica debería quedar recogido en la Ley de Aguas de Andalucía y resultar obligatoria su inclusión en todas las ordenanzas reguladoras del servicio de abastecimiento de agua.

La cantidad de suministro que debería quedar cubierta por ese derecho al mínimo vital debería ser de 100 litros por persona y día (3 m³ por persona y mes), adaptando así a la realidad social y nivel de desarrollo de nuestra Comunidad Autónoma los parámetros fijados por la OMS.

Los requisitos para determinar qué personas usuarias se encuentran en situación de pobreza hídrica y pueden, por tanto, ser beneficiarias de este derecho, hasta tanto no se encuentren regulados legalmente, deberían fijarse en las correspondientes ordenanzas reguladoras del servicio y la acreditación de qué personas reúnen dichos requisitos debería corresponder a los servicios sociales y no a las empresas suministradoras.

5.4 Conclusiones

El agua es un derecho humano básico, por tanto, nadie debería verse privado del suministro de agua por razones económicas.

La Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía debería incluir el derecho de la ciudadanía a no verse privados del suministro de agua por razones económicas.

El previsto Reglamento de desarrollo de la Ley de Aguas debería incluir la prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica por no poder hacer frente al pago del suministro.

Asimismo, debería regularse por norma legal o reglamentaria el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a recibir un suministro mínimo vital de 3 m³ por persona y mes de forma gratuita.

Aquellas personas en situación de precariedad económica que carezcan de medios para afrontar el pago de la parte de la factura de agua que no resulte cubierta por el suministro garantizado como mínimo vital o no reúnan los requisitos para ser beneficiarias de dicho mínimo vital, deberían tener derecho a beneficiarse de ayudas que impidan que caigan en una situación de impago que pueda derivar en un corte de suministro.

Dichas ayudas deberían ser sufragadas principalmente por las empresas suministradoras, incluyéndolas en un fondo social que se incorporaría como un concepto más de coste a sus presupuestos de gastos, complementándose, de resultar necesario, con los fondos que para ayuda social de emergencia gestionan los servicios sociales y con las ayudas para suministros mínimos que financia la Junta de Andalucía. En todo caso, dichas ayudas deberían ser gestionadas por los servicios sociales, a quienes correspondería determinar qué familias reúnen los requisitos para ser beneficiarias y cuál es el importe de ayuda que les corresponde percibir. La concesión de estas ayudas debe ser revisada periódicamente.

Las ordenanzas reguladoras del servicio de agua deberían incluir bonificaciones en sus tarifas de agua destinadas a reducir el coste del suministro para aquellos colectivos de personas usuarias que se encuentren en situaciones de desfavorecimiento social por sus circunstancias personales. Entre estos colectivos podrían encontrarse las familias numerosas, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, las personas jubiladas o pensionistas, las personas en situación de desempleo o las mujeres víctimas de violencia de género. Dichas bonificaciones deberían estar referenciadas al principio de capacidad económica y establecer limitaciones a su percepción en función del nivel de renta.

6. GARANTÍAS Y DERECHOS EN SITUACIONES EXCEPCIONALES

En el presente capítulo pretendemos centrar la atención sobre algunas circunstancias que tienen lugar en la vida del contrato de suministro de agua produciendo limitaciones a la disponibilidad del suministro o bien generando una excesiva carga económica que consideramos debiera modularse al tratarse de un suministro esencial.

Hemos querido separar estas cuestiones de los datos relacionados con la pobreza hídrica incluidos en el capítulo anterior porque, aunque en la mayoría de las ocasiones puedan ir de la mano, pretendemos centrarnos en los aspectos técnicos que consideramos han de reforzarse para mejorar la protección de las personas consumidoras.

Estas garantías, cuya conveniencia pretendemos poner de manifiesto, estimamos que deberían ser independientes de cuáles sean las circunstancias económicas de la persona que ostente la titularidad del contrato de suministro, no obstante, en ocasiones tendremos que apelar a dichas circunstancias para dar la respuesta adecuada a una situación de vulnerabilidad.

Así, en el caso de los cortes de suministro por impago, nos centraremos en los requisitos necesarios para garantizar que la suspensión del suministro se produzca con conocimiento pleno y efectivo por parte del titular del suministro que se va a ver privado del mismo. Pero también nos referiremos a algunas medidas que consideramos oportuno implantar en relación con la reconexión del suministro cuando la suspensión haya afectado a personas o familias en situación de dificultad económica.

Con respecto a los fraudes o anomalías en los suministros nos interesa que se establezcan claramente las exigencias formales y procedimientos mediante los que hayan de quedar recogidas tales circunstancias, con objeto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos que asisten a la ciudadanía. Igualmente haremos mención a algunas circunstancias relacionadas con la capacidad económica, e incluso otras basadas en el principio de proporcionalidad, que pudieran justificar la aplicación de medidas correctoras en la liquidación por fraude.

En cuanto a los supuestos de averías interiores nuestra intención no es otra que pedir que se configuren los supuestos y condiciones en los que resulta razonable en beneficio del consumidor aplicar algún factor de corrección sobre la excesiva facturación derivada del consumo de agua registrado, con independencia de la situación económica de la persona afectada, aunque esta circunstancia haya de tenerse también en cuenta en la respuesta a ofrecer.

6.1 Corte de suministro por impago

En el cuestionario remitido a las entidades suministradoras se solicitaban los datos sobre cortes de suministro de agua realizados durante el año 2014. En concreto se pedía el número de cortes realizado, cuáles de ellos afectaban a vivienda habitual y causas que los motivaron.

No todas las empresas suministradoras atendieron nuestro requerimiento en este punto, aunque los datos recabados creemos que son suficientemente representativos como para permitirnos conocer cuál es la incidencia que pudieran estar teniendo los cortes de suministro en vivienda habitual.

El primer dato sobre el que creemos oportuno llamar la atención es la dificultad para conocer cuándo un corte de suministro afecta a una vivienda habitual y cuándo no, ya que por regla general tal circunstancia no se hace constar en el contrato de suministro y, por tanto, no queda registrada informáticamente. Esta circunstancia es especialmente significativa en los grandes núcleos urbanos, donde resulta muy difícil para el gestor del agua conocer si la situación de impago afecta a un domicilio habitual o no, mientras que en las ciudades más pequeñas es más fácil que el dato sea conocido, lo que posibilita que pueda actuar en consecuencia.

Al respecto consideramos que sería conveniente que este dato quedara registrado al formalizar el contrato de suministro, permitiendo así su gestión informática. A tal fin podría ser necesaria una regulación normativa que contemplara tal exigencia y posibilitara que quedase acreditada esta circunstancia ante la entidad suministradora al objeto de ofrecer a las personas usuarias que utilizan el agua para el suministro de su vivienda habitual unas mayores garantías en la prestación del suministro y, en particular, por lo que hace al procedimiento de suspensión del mismo.

Este dato habría de ser aportado por el titular del suministro especificando en el momento de la formalización del contrato cuál es el destino previsto para el suministro que se solicita. Asimismo, correspondería al titular del suministro la obligación de informar de las variaciones que se produjeran respecto de tal situación, debiendo acreditar fehacientemente la condición de vivienda habitual del lugar del suministro cuando se pretendiese hacer uso de tal circunstancia para acceder a las ventajas y tratos preferenciales que la normativa hubiese estipulado.

Para tal acreditación fehaciente se utilizarían los certificados de empadronamiento ya que los datos del padrón constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

Del análisis de los datos recabados sobre cortes de suministro se desprende la enorme diversidad de situaciones existente en Andalucía, ya que coexisten empresas que manifiestan no realizar corte alguno de suministro, junto a otras que declaran un elevado número de cortes.

Con carácter general, las cifras más elevadas las ofrecen las empresas que suministran a capitales y grandes núcleos de población, oscilando en el caso de las capitales andaluzas entre los más de 9.243 cortes de suministro que declara una de las empresas y los 889 que reconoce la que menos.

Estas cifras contrastan con las que ofrecen las empresas que suministran a municipios de menor entidad poblacional, que suelen ser muy bajas, resultando sorprendente que varias operadoras cifren en menos de 10 el número de cortes de suministro efectuados en 2014. Merece destacarse a aquellas empresas que manifiestan no realizar corte de suministro alguno por haberlo así decidido la entidad local titular del servicio. Desconocemos si el dato se refiere sólo a los supuestos de vivienda habitual, lo que podría resultar encomiable, o si incluye todos los supuestos, lo que resultaría cuando menos discutible.

En todo caso, de la información recabada de las entidades suministradoras puede decirse que el número de cortes no resulta demasiado significativo si lo ponemos en relación al número total de contratos que maneja cualquiera de las empresas, pero resulta preocupante si tenemos en cuenta que entre esos datos se ocultan verdaderos dramas sociales.

También las asociaciones del tercer sector han señalado la menor incidencia de los cortes de suministro de agua frente a los de suministro eléctrico. Justifican esta diferencia básicamente en la participación municipal en las empresas suministradoras, lo que posibilita a los responsables municipales la adopción de

medidas que eviten cuando lo estiman necesario; al hecho de que los procedimientos de corte sean menos expeditivos, lo que permite activar protocolos de mediación; así como a la mayor complejidad el procedimiento exigido para el corte del agua.

En cualquier caso, a esta Institución le preocupa conocer, por las quejas recibidas, que se vienen produciendo cortes en el suministro de agua por impago de facturas que afectan a viviendas que constituyen el domicilio habitual de las personas usuarias.

En ocasiones –las más preocupantes a nuestro juicio– la situación de corte de suministro se produce porque la familia no dispone de recursos económicos suficientes para hacer frente a la factura y no ha sabido utilizar los recursos públicos disponibles para atender tal situación, o bien porque cuando han activado estos mecanismos sociales ya era demasiado tarde para evitar el corte.

Sobre esta situación ya hemos ahondado en el capítulo anterior sobre pobreza hídrica, en el que hemos señalado las medidas que pudieran adoptarse para que no lleguen a producirse suspensiones de suministro que pudieran estar relacionadas con la falta de capacidad económica familiar. No consideramos necesario seguir insistiendo al respecto.

No obstante, hemos podido comprobar que hay ocasiones en que el corte no se produce porque exista una situación económica que impida revertir la situación de impago generada, sino por desconocimiento de la persona usuaria acerca de la propia circunstancia de encontrarse en situación de impago o por no haber recibido en tiempo y forma el aviso de corte de suministro. Todo ello, como consecuencia de una aplicación poco rigurosa de los trámites procedimentales previos a la suspensión del suministro.

A analizar estos supuestos y ver cómo pueden evitarse estas situaciones dedicaremos el próximo apartado.

6.1.1 De los requisitos exigibles con carácter previo al corte de suministro

Entrando en la cuestión de las garantías exigibles en el procedimiento de suspensión del suministro de agua, preguntábamos a las entidades suministradoras por la política relacionada con la información que se facilita a los clientes previamente al corte por impago: modo de realizar las notificaciones, si se efectúa discriminación alguna ante la circunstancia de tratarse de vivienda habitual, número o importe de las facturas impagadas que generan la orden de suspensión, plazos para pago previo al corte...

La mayoría de las entidades ha optado por hacer una mera remisión a lo dispuesto al efecto en el RSDA, señalando que cumplen los trámites impuestos en su artículo 67.

En este precepto se establecen como requisitos previos al corte, a cargo de la entidad suministradora, la notificación fehaciente del oportuno aviso al abonado y la comunicación a la Administración competente, debiendo esperar el transcurso del plazo mínimo de quince días por si esta le manifestase alguna orden en contrario.

A nuestro juicio, esta remisión genérica a las disposiciones reglamentarias no es suficiente garantía de que se respetan debidamente los derechos de las personas usuarias antes de efectuar un corte de suministro. Y ello, por cuanto un análisis pormenorizado de los requisitos y trámites que establece este precepto hace que surgen dudas sobre la efectividad de los mismos para tutelar los derechos en juego.

En este sentido, alguna de las asociaciones de defensa de las personas consumidoras, concretamente FACUA, apuntaba la conveniencia de realizar una revisión integral del RSDA, abordando una nueva norma

más completa y garantista que contemple los derechos y obligaciones de los usuarios del suministro y desarrolle los supuestos de suspensión, casuística y procedimiento.

Con objeto de garantizar la máxima protección del consumidor, estimamos oportuno expresar nuestra posición sobre las distintas cuestiones relacionadas con el corte de suministro por impago que consideramos necesitadas de una revisión o mejora.

a) La notificación del aviso de corte

Como hemos dicho, muchas de las quejas recibidas en esta Institución relacionadas con el corte de suministro de agua en la vivienda ponen de manifiesto la falta de recepción adecuada del aviso de corte.

En el mismo sentido se ha pronunciado una de las asociaciones de consumidores consultadas (FACUA), señalando como práctica irregular la falta de notificación fehaciente y con garantías del corte de suministro.

Esta Institución entiende que el requisito de la notificación fehaciente a la persona usuaria del aviso de corte del suministro no puede entenderse cumplido por el mero hecho de cumplimentar el trámite de envío de una comunicación mediante correo con acuse de recibo, sino que debe acreditarse la recepción efectiva de dicha comunicación por parte de la persona a la que va destinada.

Por la información que hemos podido recabar, los Servicios de Consumo de la Junta de Andalucía también estarían aplicando este criterio, de modo que si la empresa no puede acreditar la recepción del aviso de corte por el abonado se admitiría su reclamación y se exigiría la devolución de los derechos de reconexión que se hubieran cobrado.

Entendemos que el concepto de notificación fehaciente incluido en el RSDA debe interpretarse en el sentido de exigir que resulte acreditada tanto la recepción del aviso por la persona destinataria del mismo, como el contenido íntegro del acto que se notifica y la fecha de recepción de dicha notificación.

Para que dicha notificación fehaciente se repunte como válida la misma deberá efectuarse siguiendo lo dispuesto a tal efecto en la normativa de procedimiento administrativo, cuando la empresa actúa en régimen de derecho público, o en la normativa civil, cuando lo hace en régimen de derecho privado.

La aplicación de este criterio supone que no debería admitirse como válida la notificación cursada por el servicio de Correos u otras empresas prestadoras de servicios postales cuando la misma no puede ser entregada al destinatario por encontrarse ausente del domicilio y tampoco es retirada posteriormente por el mismo del servicio de correos. Únicamente sería válida dicha notificación si queda acreditado que fue rechazada su recepción por el destinatario o bien cuando se cumplimentaran las prescripciones de la Ley 30/1992 para la práctica de las notificaciones por los organismos administrativos.

A estos efectos, entendemos que por las empresas suministradoras se debería optar por una extensión paulatina del uso de medios telemáticos (correo electrónico, sms...) para la realización de este tipo de notificaciones fehacientes, por resultar un medio ágil, eficaz y económico y contar con el necesario refrendo legal y jurisprudencial.

En conclusión, entendemos que en aquellos casos en que no fuese posible practicar la notificación del corte de suministro al abonado por los medios habituales al encontrarse ausente en el domicilio, resultaría necesario utilizar medios alternativos para conseguir la fehaciencia en la notificación tales como llamadas telefónicas, correo electrónico, visita personal o cuantas se estimen oportunas para garantizar dicho resultado.

Obviamente, todas ellas debieran quedar registradas oportunamente con objeto de que no pueda oponerse a la entidad suministradora la falta de notificación.

Podemos señalar que algunas entidades suministradoras han habilitado medidas para conseguir un mayor éxito en la recepción de sus comunicaciones como pueda ser el empleo de personal propio que se desplaza a las viviendas para entregar el aviso de corte o la gestión cobratoria a través de llamadas o incluso un servicio de alerta a través del teléfono móvil del usuario con objeto de asegurar su puesta en conocimiento.

Creemos que sería oportuna la expresa aclaración en la norma regulatoria respecto de qué debe entenderse por notificación fehaciente.

Descartamos los supuestos en que se produce el rechazo de la notificación, coincidiendo con el RSDA en que debe darse por efectuado el trámite ya que no puede dejarse en manos de la voluntad del abonado la recepción de la comunicación pues, actuando de mala fe, podría rechazar sistemáticamente las notificaciones que se le cursasen para impedir sus efectos.

Más discusión merece a nuestro juicio el supuesto en que no pueda efectuarse la notificación por deficiencias en la dirección facilitada por el interesado, que el RSDA asimila al anterior para permitir que se especifiquen las circunstancias del intento de la notificación y se tenga por efectuado el trámite.

Bien es verdad que resultan de la exclusiva responsabilidad del abonado las circunstancias que hizo constar en su solicitud de suministro y que sirvieron de base para fijar las condiciones del contrato de suministro. Entre ellas deberá figurar los datos para su identificación, que comprende el domicilio a efectos de notificaciones. Cualquier modificación producida en estas circunstancias que no haya sido debidamente comunicada a la entidad suministradora no puede hacerse recaer sobre la responsabilidad de esta.

También es verdad que muchas veces la falta de recepción de la comunicación se producirá porque el usuario efectivo del suministro no ostenta la titularidad del contrato de suministro, incumpliendo los deberes impuestos por el RSDA. Se nos ocurren muchos supuestos, ya sea porque no se ha comunicado debidamente a la entidad suministradora el cambio en la titularidad del suministro cuando la vivienda cambia de propietario o bien porque la vivienda se explota en régimen de alquiler y el titular del suministro no es quien reside en la misma.

Pese a que estos supuestos no estarían amparados por el RSDA, entendemos que la disponibilidad de un suministro esencial como es el agua debiera dar cabida a un plus de exigibilidad a las entidades suministradoras respecto de la comunicación de su posible suspensión.

Así, cuando nos encontramos ante un aviso de corte para una vivienda cuya notificación se dirige a un domicilio distinto –que fue el indicado por el abonado– y esta no ha podido ser recepcionada, entendemos que resulta necesario que se haga un segundo intento de notificación en el domicilio objeto de suministro.

Para evitar los inconvenientes que pudiera suponer el envío de una notificación con acuse de recibo al titular del suministro, ante la posibilidad de que por no residir en la vivienda no sea entregada, estimamos que podría adoptarse como medida alternativa una notificación en la que no se identifique a la persona sino al suministro.

De este modo podría asegurarse el éxito de la comunicación, que al fin y al cabo es el interés de las partes implicadas, tanto de la suministradora como del usuario.

Cuestión distinta será que, una vez que la entidad suministradora pueda constatar la existencia de una situación que no se encuentra amparada en el RSDA –como la falta de contrato a nombre del usuario efectivo del suministro–, pueda adoptar las medidas que tiene a su disposición para regularizarla.

Recordemos que también el artículo 66, letra b), del RSDA habilita a la entidad suministradora para suspender el suministro cuando el usuario goce de suministro sin contrato escrito a su nombre y se niegue a su suscripción.

De acuerdo con lo expuesto, entendemos que debiera matizarse lo dispuesto en el artículo 67 RSDA respecto a las deficiencias en la dirección de notificaciones, de modo que cuando esta no coincida con la vivienda objeto de suministro se dirija una nueva comunicación a esta para garantizar una mayor protección del usuario efectivo del mismo.

Para garantizar el sentido que consideramos debe darse a la notificación fehaciente apelamos a su debida vigilancia a cargo de las Administraciones competentes, ya sea por la materia de protección a las personas consumidoras, o en ejercicio de las potestades de fiscalización de la empresa concesionaria que deban ejercer.

Consideramos necesario que, en tanto no se produce una modificación normativa que fije claramente las obligaciones relacionadas con la notificación del corte de suministro, dichas Administraciones deberían promover actuaciones ante las entidades suministradoras con objeto de poner en su conocimiento los requisitos que se les exigirán para considerar acreditada la notificación fehaciente del corte de suministro.

Sin perjuicio de lo anterior, y con objeto de promover el cumplimiento estricto de la obligación de notificación fehaciente del aviso de corte, consideramos necesario que se promuevan campañas de comprobación del cumplimiento de este trámite.

No puede dejarse esta comprobación sólo a los supuestos en que la persona afectada formuló una reclamación ante el Servicio de Consumo, puesto que son muy reducidos los casos en que se produce una reclamación en relación con el total de comunicaciones de corte en que el trámite de notificación no habría sido completado en el sentido que propugnamos.

A este convencimiento llegamos por la información extraída de las propias entidades suministradoras, que pondría de manifiesto el importante número de notificaciones que vienen devueltas al no haberse podido notificar a la persona destinataria, muchas de ellas porque el aviso dejado en el domicilio ha caducado sin que nadie acudiese a recogerlo a las oficinas de Correos.

Para finalizar, y aunque en este apartado nos centramos en los cortes de suministro por impago, nos parece oportuno señalar que las mismas exigencias respecto de la notificación fehaciente del aviso de suspensión resultan predicables del resto de supuestos habilitantes previstos en el artículo 66 RSDA.

Debemos insistir que en todos estos supuestos debieran cursarse los trámites dispuestos en el artículo 67 RSDA, de acuerdo con las consideraciones que hemos expuesto, siendo excepcionales los casos en que se permite el corte inmediato (derivaciones sin contrato y riesgo de la potabilidad del agua).

b) La autorización por el organismo competente

El artículo 67 RSDA también dispone como requisito previo al corte de suministro que la entidad suministradora dé cuenta al organismo competente, si bien se considera que dispondrá de autorización si en el plazo de quince días no recibe orden de este en contrario.

Respecto a la determinación de cuál sea dicho organismo competente, el precepto se remite a lo previsto en el artículo 3 RSDA, en el cual se distribuyen las competencias asignadas a la Dirección General de Industria, Energía y Minas y a la Dirección General de Consumo, ejercidas ambas a través de los correspondientes servicios periféricos provinciales.

Sin embargo, en este último precepto no se contiene referencia expresa alguna a quién es el organismo al que deba comunicarse el corte de suministro, lo que ha dado lugar a múltiples situaciones de confusión para las propias entidades suministradoras e, incluso, para la propia Administración autonómica.

Esta situación se produce a partir de la modificación del artículo 67 operada en el RSDA por Decreto 327/2012, de 10 de julio, ya que anteriormente dicho precepto sí identificaba como organismo competente al que ostentara la competencia en materia de Industria.

Tras este cambio normativo, muchas entidades suministradoras nos contaban que mandan a ambas Administraciones el listado completo de cortes de suministro, sea doméstico o industrial, para evitar un posible incumplimiento normativo.

Algunas relatan haber recibido comunicaciones, bien de Consumo bien de Industria, arrogándose la competencia o bien señalando la improcedencia de remitirles tal listado, debiendo hacerlo a la contraria.

Y para complicar más la situación, estas circunstancias varían de una provincia a otra o, incluso, según la entidad suministradora de que se trate, de modo que aún hoy en día no resulta pacífico ni existe un criterio homogéneo respecto a qué Administración debiera remitirse la comunicación de aviso de corte.

A nuestro modo de ver, el cambio normativo parece responder a un intento de distribuir las competencias entre ambas Administraciones en función del tipo de suministro de que se trate. De este modo, la comunicación de cortes de suministro para uso doméstico se dirigirán a la Delegación provincial de la Consejería competente en materia de consumo y las de corte de suministro para usos no domésticos –que no afectan a consumidores– a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de industria.

Esta Institución considera que, en el caso de que estas competencias debieran estar residenciadas en la Comunidad Autónoma, lo más lógico sería que estas competencias fueran asumidas por la Consejería competente en materia de aguas, dejando a la administración de consumo la tramitación de las reclamaciones que en materia de consumo puedan presentar las personas usuarias del servicio que no estén conformes con el corte del suministro, y a la Administración competente en materia de industria la labor de evacuar los informes técnicos que se le requieran cuando la cuestión controvertida afecte al funcionamiento de los contadores.

Cuestión distinta es el papel que juegan estas Administraciones una vez que reciben la comunicación de los cortes de suministro programados por las entidades suministradoras.

Más que una autorización nos encontramos ante una mera comunicación, pues la regla general es que ni el Servicio de Consumo (adscribido actualmente a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Salud) ni el Servicio de Industria, Energía y Minas (adscribido a las Delegaciones Territoriales de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo) manifiesten orden en contrario alguna.

A este respecto pocas entidades suministradoras han manifestado haber recibido puntualmente alguna indicación más allá de los supuestos en que el corte podía afectar a un edificio público o porque se hubiera incluido en el listado una persona jurídica que no cabía en el listado de cortes de suministro doméstico.

La propia Administración de Consumo nos habría indicado que la función que cumple esta comunicación se limita a los supuestos en que posteriormente se presente una reclamación, pudiendo entonces comprobar el cumplimiento de los requisitos exigibles para proceder al corte de suministro.

Por otra parte nos cuestionamos el sentido que tenga la actual exigencia de comunicación a estas Administraciones con carácter previo al corte, si realmente no es posible comprobar si la entidad suministradora cumplimentó adecuadamente su deber de notificación fehaciente del aviso de corte.

Esto es así porque los listados que se remiten, por cuestiones prácticas, no acreditan tal circunstancia, limitándose, en algunos casos, a incluir la pegatina acreditativa de haberse enviado la comunicación mediante certificado con acuse de recibo.

Si su alcance únicamente está previsto para los casos en que, produciéndose una reclamación, haya que comprobar el cumplimiento de requisitos, entendemos que la medida resulta superflua y sólo supone un esfuerzo y un gasto más para la entidad suministradora que, obviamente, repercutirá en el coste del servicio.

Por otra parte, el modelo actual presenta limitaciones incluso para el caso en que se formule una reclamación puesto que resulta muy difícil de localizar la comunicación relativa a esa persona en particular cuando viene incluida en un amplio listado inserto en papel y que ni siquiera lleva orden alfabético de abonados.

Sería, pues, necesario implementar mecanismos de notificación telemática que permitiesen una más fácil localización del suministro afectado, siempre y cuando se considerase oportuno mantener este requisito de comunicación previa a la Administración de acuerdo con las consideraciones que exponemos a continuación en las que planteamos otro posible modelo.

Atendiendo a su finalidad parece que el objeto de esta comunicación previa no puede ser otro que posibilitar un control por parte de la Administración del cumplimiento por las empresas suministradoras de las obligaciones que, con carácter previo al corte de suministro, le impone la normativa vigente y, muy particularmente, del deber de comunicación fehaciente a la persona usuaria del aviso de corte.

Si este es el objeto de la comunicación previa, entendemos que este papel debiera quedar residenciado en el ámbito municipal, de modo que fuese la Administración titular del servicio la que tuviese pleno conocimiento de los cortes que prevea realizar la entidad suministradora en su localidad.

Esta comunicación permitiría a la entidad local ejercer un control del cumplimiento por la empresa suministradora del requisito de notificación fehaciente, ya fuese comprobando supuestos concretos ante la presentación de reclamaciones o haciendo comprobaciones periódicas de forma muestral. Su incumplimiento pudiera reputarse como infracción sancionable de acuerdo con lo que dispusiesen los propios pliegos que rijan la concesión de la gestión del servicio. Tratándose de sociedades mercantiles locales, dicho control por parte del Ayuntamiento correspondiente permitiría igualmente el ejercicio de sus facultades de supervisión sobre la actuación de la sociedad.

En el caso de Mancomunidades, Consorcios o cualesquiera otras fórmulas para la gestión del servicio de gestión del ciclo integral del agua habría que estar a lo que dispusiesen expresamente sus normas internas en relación con el ejercicio de estas facultades, bien por parte de los Ayuntamientos integrados o bien por la propia Administración a la que encomendaron su regulación y gestión.

Esta asunción de competencias de control por parte de las entidades locales incluso facilitaría la actuación municipal tendente a garantizar el suministro a personas y familias en situación de vulnerabilidad, puesto que son los Servicios Sociales municipales quienes de mejor modo pueden conocer dicha situación.

Ya nos hemos referido a ello en el capítulo dedicado a pobreza hídrica, por lo que nos remitimos a lo allí expuesto en torno a las posibilidades de actuación de los Servicios Sociales para el caso de que las entidades suministradoras les remitiesen listados de abonados en situación deudora respecto de quienes pudiera recaer una medida de corte de suministro.

c) Consecuencias en caso de incumplimiento de los requisitos exigibles previos al corte

Nos parece oportuno apuntar las consecuencias que debieran producirse en caso de que las entidades suministradoras incumpliesen alguno de los requisitos exigibles para proceder al corte de suministro.

Lógicamente, cuando se produce una reclamación por disconformidad con el corte de suministro producido por su falta de notificación y se resuelve a favor del abonado, resulta exigible la devolución de las cantidades cobradas en concepto de derechos de reconexión.

Normalmente la tramitación de este tipo de reclamaciones corre a cargo del correspondiente Servicio de Consumo, aunque también pueden ser las propias OMIC las que lleguen a este resultado como consecuencia de su labor de mediación.

Más allá de esta lógica consecuencia, debemos insistir en la oportunidad de instar los procedimientos sancionadores que resulten necesarios ante la constatación del incumplimiento de los requisitos exigibles para proceder al corte de suministro.

En este sentido consideramos que dichos incumplimientos resultarían sancionables al poderse incardinar en la infracción prevista en el artículo 71.2.10ª de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, consistente en cortar el suministro de servicio público de prestación continua sin respetar las garantías a que tienen derecho las personas consumidoras.

Sería conveniente a este respecto que las propias Ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio tipificasen expresamente la infracción consistente en la interrupción del suministro de agua sin que medien los requisitos exigibles.

Esta medida se encuentra amparada en el artículo 112 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, cuando remite a la potestad reglamentaria de los Entes locales para la tipificación de infracciones, y sus correspondientes sanciones, referidas a acciones y omisiones relacionadas, entre otras, con el incumplimiento de parámetros y estándares de garantía y calidad en el suministro y con la vulneración de los derechos reconocidos por la Ley a los usuarios de los servicios del ciclo integral del agua.

Al efecto consideramos que sería conveniente añadir al catálogo de derechos que contiene el artículo 7.1.a) de la citada Ley de Aguas una mención expresa a la protección frente a los cortes de suministro que sólo podrían llevarse a cabo por motivos justificados y con las suficientes garantías.

Asimismo, debiera incorporarse entre las acciones y omisiones de las entidades suministradoras que pueden constituir infracción –cuya regulación remite a la potestad reglamentaria de los Entes locales– una referencia al supuesto de suspensión del suministro sin que medien los requisitos establecidos o fuera de los supuestos previstos por las normas de aplicación.

Debemos decir que este supuesto ya aparece expresamente regulado en la normativa sobre suministro eléctrico, señalando el artículo 64.31 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico que constituye infracción muy grave «La interrupción o suspensión del suministro sin que medien los requisitos legal

o reglamentariamente establecidos o fuera de los supuestos previstos legal o reglamentariamente». La Ley recoge una penalización importante para este tipo de infracciones, de modo que podrá imponerse una multa que oscila entre los 6.000.001 euros y los 60.000.000 de euros (artículo 67).

Cabe resaltar también, para su oportuna valoración, que las sanciones previstas en la Ley de Aguas para Andalucía –que se establecen como tope de referencia para la capacidad normativa local en la materia– en su rango máximo (que va desde 300.506,62 hasta 601.012,10 euros para las infracciones muy graves) coincide con el importe máximo de las sanciones a imponer por infracciones leves previstas en la legislación del sector eléctrico (hasta 600.000 euros).

De acuerdo con lo expuesto, consideramos necesario que los incumplimientos de los requisitos exigibles para proceder al corte de suministro fuesen objeto de las correspondientes actuaciones sancionadoras por parte de las Administraciones competentes en materia de consumo.

Basta con ello una referencia a la normativa de protección de las personas consumidoras y usuarias, aunque resultaría conveniente su expresa regulación por la normativa sobre el servicio de abastecimiento de agua tanto autonómica como local.

Asimismo, debería valorarse el pago de indemnizaciones por parte de las empresas a las persona usuarias afectadas por el corte del suministro sin cumplir los requisitos legalmente exigidos por los daños y perjuicios derivados de tal actuación

Una lesión de las garantías fijadas en favor de las personas consumidoras, así como las molestias que haya podido generar la falta de disposición de un bien tan esencial como el agua, merecen a nuestro juicio un esfuerzo importante de las Administraciones por perseguir tales incumplimientos.

Asimismo, esta tarea puede ayudar a que las entidades suministradoras repliquen sus esfuerzos en el cumplimiento estricto de los deberes que les corresponden antes de proceder al corte del suministro de agua.

6.1.2 De las circunstancias en que se produce la suspensión del suministro por impago

Como hemos dicho, nos ocupamos exclusivamente del análisis del corte de suministro de agua por impago de facturaciones dentro del plazo establecido al efecto por la entidad suministradora.

Una de las cuestiones por las que nos interesábamos tanto ante las entidades suministradoras como ante las asociaciones de consumidores era si existía un criterio que justificase el posible corte del suministro, como pudiera ser un número determinado de facturas impagadas o el impago de un importe determinado.

La consulta estaba motivada por la tramitación de quejas en las que habíamos advertido la existencia de avisos de corte por importes económicos muy escasos que no entendíamos pudiera justificar tal requerimiento, ni siquiera desde un punto de vista de gestión económica de la propia entidad suministradora.

De la información recabada, y dada la disparidad de criterios empelados, únicamente podemos concluir la necesidad de que estos criterios sean de público conocimiento y haya suficiente transparencia ante la ciudadanía con objeto de garantizar el legítimo ejercicio de sus derechos.

Muchas de las entidades consultadas reconocen que no proceden al corte de suministro hasta que existe una mínima cantidad impagada o un mínimo de facturas, o bien la combinación de ambas circunstancias.

Algunas de ellas también señalan que realizan campañas de corte con una regularidad temporal (anual o menor), por lo que es frecuente que se haya acumulado la deuda de más de una factura.

Dentro de estas campañas, envían en un primer momento cartas de recordatorio de la situación deudora, siendo atendidas en un porcentaje muy elevado y sólo un porcentaje menor de usuarios se incluirán en los listados de avisos a tramitar según los requisitos del artículo 67 RSDA.

Algunas entidades también señalaron que realizan una actuación proactiva tendente a evitar el corte de suministro, consistente en la visita personal a los domicilios afectados para poner de manifiesto la situación en que se encuentra el abonado e intentar alcanzar algún acuerdo de pago. En algún caso tales iniciativas habrían obtenido duras críticas por parte de quienes consideraban que se trataba de coacciones orientadas únicamente al cobro de las cantidades adeudadas.

En algunos casos, más excepcionales, existe una política de “cortes cero” acordada por su respectivo Ayuntamiento o entidad local de que se trate. Así lo han indicado expresamente Aguas de Medina o Aguas de la Sierra de Cádiz. En otros casos, según nos han indicado algunas empresas suministradoras en las reuniones de trabajo celebradas, esta política de “corte cero” existe de facto aunque la misma no se haya adoptado de manera formal o pública para evitar posible “efectos llamada” que incrementen los casos de impago.

Otras empresas han evidenciado que las campañas de corte no han alcanzado a la totalidad de situaciones deudoras, centrándose exclusivamente en aquellos casos de personas reincidentes o cuando las deudas impagadas tienen ya mucha antigüedad y puede producirse la prescripción de las mismas.

Al respecto debemos reflexionar que este tipo de decisiones debe ir acompañada de una decisión previa acerca de quién va a asumir el coste de la deuda impagada, ya que debe quedar garantizado el equilibrio económico del servicio. En este sentido, deberá decidirse previamente si las facturas impagadas van a recaer sobre el servicio como un coste más que afectará a su presupuesto de gastos y deberá suplirse con ingresos procedentes de incrementos en las tarifas que paga el resto de personas usuarias, o si, por el contrario, dichas facturas impagadas van a ser compensadas por los servicios sociales municipales con cargo a sus presupuestos o con cargo a “fondos sociales o bolsas de ayuda” creados a tal efecto por las propias empresas.

Al hilo de esta cuestión debemos también señalar que hemos detectado situaciones en las que una deuda no ha sido exigida durante un largo período de tiempo, y cuando se ha tomado la decisión de utilizar la medida del corte de suministro existía un acumulado importante muy difícil de asumir para cualquier persona, y más si cuenta con escasos recursos económicos.

En estas situaciones nos ha sorprendido que se haya justificado el corte por facturas que incluso podrían haber prescrito de no haber sido exigido su pago en el momento oportuno, por lo que consideramos que este asunto también debe tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones sobre la procedencia del corte de suministro.

En otros casos ha sucedido lo contrario, se ha tramitado el corte de suministro por una deuda reciente y cuando la persona afectada ha acudido a la entidad suministradora para ponerse al día en su pago es cuando le han notificado la existencia de otras deudas, de modo que hasta pudieran dificultar la opción de reconexión si no se acude a fórmulas de fraccionamiento de la deuda.

Ante este tipo de situaciones apelamos a un ejercicio responsable por parte de las entidades suministradoras de sus posibilidades de reclamación de la deuda cuando, por transcurso de un lapso temporal, se habrían agotado sus posibilidades de reclamación de la deuda pendiente.

En caso de que la contraprestación por el servicio se configure como tasa resulta pacífico que este plazo se limita a 4 años. Más complicado resulta cuando se trata de un precio privado, existiendo un debate acerca de si debe computarse el plazo general de 15 años, el de 5 años previsto para los pagos que deban hacerse por años o en plazos más breves, o el de 3 años establecido para reclamar el pago del precio de los géneros vendidos por mercaderes a otros que no lo sean.

En relación con esta cuestión de la prescripción de acciones para el cobro de deudas derivadas del contrato de suministro de agua entendemos que las entidades suministradoras deben atenerse al plazo más breve de prescripción de tres años fijado en el artículo 1967.4ª del Código Civil, ya que el destinatario de los servicios es un consumidor. Lógicamente, siempre que no se haya interrumpido el cómputo de dicho plazo por el ejercicio de alguna acción de reclamación extrajudicial por parte de la entidad.

Sobre este particular las entidades suministradoras han sido bastante evasivas en sus respuestas a los cuestionarios. La mayoría ha señalado que la situación no llega a plantearse porque realizan con frecuencia gestiones de cobro. En algún caso se efectúa una remisión genérica a las disposiciones de la legislación civil, por lo que, visto el debate que existe al respecto, no hemos obtenido un pronunciamiento concreto. Finalmente, las que hacen expresa mención a un plazo, se inclinan por defender el plazo de 5 años, aunque reconocen que existen algunos pronunciamientos judiciales en favor de los 3 años o justifican que tradicionalmente se haya empleado el de 15 años.

En opinión de esta Institución, hoy en día no resulta admisible acudir a este plazo de 15 años tras la modificación operada en el Código Civil a través de la Disposición Final Primera de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, que ha rebajado a 5 años el plazo de prescripción de acciones que no tengan señalado plazo especial.

Traemos también aquí a colación las reflexiones realizadas en torno a la naturaleza jurídica de la contraprestación del servicio, recordando que algunas entidades no proceden al corte de suministro hasta haber agotado la vía ejecutiva de cobro de la tasa. El inconveniente en estos casos es que se habrá acumulado una mayor deuda al haberse incrementado con los correspondientes recargos e intereses de demora.

Otro asunto que estimamos oportuno señalar en este punto es la procedencia de acudir a la fianza que se deposita al formalizar el contrato antes de iniciar un procedimiento de corte de suministro.

El artículo 57 RSDA establece la obligación de todo abonado de depositar en la Caja de la entidad suministradora una cantidad en concepto de fianza –cuyo importe máximo delimita en atención a diversas circunstancias–. Expresamente se recoge que la finalidad de dicha fianza es la de atender el pago de cualquier descubierto por parte del abonado.

En consecuencia, cuando el importe de dicha fianza resulte inferior al de la deuda que se reclama al abonado, resultaría conveniente acudir a esta figura evitando el procedimiento de corte de suministro.

Obviamente, con posterioridad habría que requerir al abonado la constitución de una nueva fianza para cubrir cualquier otro descubierto que se produjera y el incumplimiento de esta obligación podría ya justificar el recurso al procedimiento de suspensión, siempre que mediase la oportuna notificación fehaciente de esta circunstancia.

Creemos que esta solución podría dar buena salida a muchos supuestos en que la falta de pago se debió a problemas con la domiciliación bancaria y no se produjo una comunicación adecuada de esta circunstancia al abonado.

La empresa se garantiza así el cobro inmediato de la deuda correspondiente a la facturación del suministro de agua y al abonado se le evitan los perjuicios que supone un posible corte de suministro.

Finalmente, preguntábamos a las entidades suministradoras si sería oportuna la regulación de supuestos de prohibición del corte de suministro cuando afectan a servicios esenciales o a personas en situaciones especiales (enfermedad, discapacidad, etc.). Incluso si en alguno de estos supuestos no proceden al corte de suministro, aunque no se encuentre actualmente regulada tal prohibición de corte.

Mayoritariamente se han posicionado en el sentido de no considerar oportuna una regulación de supuestos en que esté prohibida la suspensión del suministro, señalando que lo oportuno sería regular las fórmulas para dar respuesta a las dificultades económicas en que puedan encontrarse las personas y familias para no poder atender el pago de las facturas.

En esta misma línea se ha señalado la dificultad de establecer una regulación general que no abra las puertas a la posibilidad de fraude, indicando que si bien el modelo actual cuenta con el riesgo de la discrecionalidad, que puede ser matizada con el criterio técnico de los servicios sociales, lo cierto es que dada la diversidad de situaciones a atender parece que una regla general será difícil que lo sustituya con ventaja.

Alguna entidad suministradora, considerándolo innecesario por existir mecanismos para atender situaciones de necesidad, incluso señaló que una regulación en tal sentido sería contraproducente porque tendría un efecto muy negativo sobre la gestión de cobro de los servicios de agua e incrementaría el coste de los servicios para el resto de la ciudadanía.

Sin embargo, otras entidades sí han destacado la conveniencia de establecer una regulación que expresamente contemple los supuestos en que no deba procederse al corte de suministro, señalando que en la práctica vienen desarrollando actuaciones tendentes a la misma finalidad y destacando que habría que articular igualmente el modo en que vaya a compensarse a la entidad suministradora por los correspondientes recibos a fin de que no sea quien asuma en su totalidad este tipo de situaciones.

Algún apunte también incluido en la respuesta a esta pregunta hacía referencia a la dificultad de mantener unos datos actualizados sobre circunstancias personales, así como los posibles fraudes que resultarían amparados bajo una posible cobertura normativa.

Con esta pregunta nuestra intención iba dirigida a la conveniencia de una regulación de supuestos que justificaran la prohibición de corte de suministro en todo caso, con independencia de que este pudiera estar justificado en una situación deudora y de que esta se debiese a circunstancias económicas personales o no.

A nuestro juicio sí debieran contemplarse circunstancias excepcionales a modo de lista de exclusiones como pudieran ser la residencia en el domicilio de niños y adolescentes, de personas mayores o con discapacidad que tengan afectadas sus capacidades motoras o cognitivas, o de personas con determinadas enfermedades para cuya atención resulte básica la disponibilidad de agua.

La justificación de esta petición entendemos se encuentra en el necesario amparo a las especiales situaciones de necesidad que presentan dichos colectivos y de acuerdo con los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía: derecho de menores y mayores a recibir de los poderes públicos de

Andalucía la protección y la atención integral necesarias para su bienestar (arts. 18 y 19); derecho a acceder a servicios de calidad con garantía pública para las personas con discapacidad o dependencia (art. 24).

Con objeto de evitar cualquier crítica sobre una posible vulneración del principio de autonomía local en la regulación de un servicio de su competencia, sería oportuno contar con el mayor consenso posible a través de la FAMP en la posible inclusión de un precepto de tal calado en la regulación autonómica.

Cuando el posible corte se debiese a un impago por circunstancias económicas, las soluciones habrían de venir de la mano de lo señalado en el apartado dedicado a la pobreza hídrica y la conveniencia de una regulación relativa a suministros mínimos.

Si no se tratase de una falta de capacidad económica sino de casos en los que quien se encontrase en alguna de las circunstancias mencionadas quisiera sacar provecho de la misma, no accediendo al pago voluntario de la deuda por el servicio que recibe, entendemos que existen recursos legales suficientes para que las entidades suministradoras se garanticen el cobro de la deuda, ya nos encontremos ante una tasa o ante un precio autorizado.

Como referente para este tipo de regulaciones podemos señalar el proyecto de Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica, en el que se recogen expresamente determinados supuestos de centros públicos así como aquellos suministros domésticos cuando exista necesidad de tener conectada a la energía eléctrica una máquina indispensable para mantener con vida a una persona.

Una regulación parecida, y en los términos que se estimasen oportunos buscando el mayor consenso posible, podría incorporarse al catálogo de derechos que la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía reconoce a los usuarios del agua ante sus respectivas entidades suministradoras (artículo 7.1 en relación con el artículo 4.21.a).

Respecto a la posible dificultad de disponibilidad de estos datos actualizados por parte de las entidades suministradoras valoramos que el problema quedaría resuelto de forma sencilla si se incluyese en el aviso de corte una mención a la posibilidad de acreditar las circunstancias que justificarían su paralización mediante la presentación de la correspondiente documentación en el plazo que expresamente se designase al efecto.

6.1.3 Sobre la reconexión del suministro

Preguntábamos a las entidades suministradoras si, una vez que se ha producido el corte de suministro, se establecen algunas medidas que permitan facilitar la reconexión.

De forma general han contestado que se ofrecen planes de pago y aplazamientos para permitir el pago de la deuda pendiente en atención a las circunstancias económicas que hayan motivado la situación deudora.

En la mayoría de las ocasiones se exige el pago de una determinada cantidad, ya sean los derechos de reconexión, el primer plazo acordado o un porcentaje de la deuda.

Algunas entidades permiten el fraccionamiento de los derechos de reconexión o incluso llegan a declarar su exención de pago, aunque la misma no esté regulada.

Un supuesto interesante es el de no cobrar los derechos de reconexión hasta que hayan transcurrido al menos 48 horas desde que se produjo el corte, de modo que si en ese plazo se produce el abono de

la deuda (o incluso el acuerdo de pago) no se incrementará la deuda con el importe de los derechos de reconexión.

No hemos conocido casos en que la propia normativa reguladora de las tarifas correspondientes ya prevea una modulación de los derechos de reconexión en atención a determinadas circunstancias personales o económicas que justificaran una reducción de los mismos.

Lo cierto es que si se toman las medidas que venimos comentando sobre paralización de cortes en casos de imposibilidad económica de atender los recibos lo lógico es que tales previsiones ni siquiera tuvieran una razón de ser.

En cualquier caso como la experiencia nos indica que se siguen produciendo los cortes, pese a las medidas que ya se vienen adoptando –muchas veces por la falta de actuación del propio usuario que no reacciona a tiempo por desconocimiento o por falta de habilidades–, sería bueno que la normativa de cada entidad suministradora contemplase las oportunas previsiones sobre una posible modulación de los derechos de reconexión para adaptarlos a circunstancias de vulnerabilidad social.

En la tramitación de quejas por parte de esta Institución relacionadas con el corte de suministro de agua también hemos podido conocer que, una vez producido el corte de suministro, la falta de disponibilidad del agua se ha prolongado en el tiempo por la dificultad de encontrar una solución, bien porque las gestiones a través de Servicios Sociales se habrían retrasado, bien porque estos no considerasen oportuna la tramitación de ayudas o bien porque los requisitos fijados en las correspondientes Ordenanzas o por las propias entidades suministradoras para tener derecho a algún beneficio en concepto de “pobreza hídrica” resultaron excesivamente rígidos.

Ante estas situaciones también se ha planteado la oportunidad de acudir a la baja del contrato, prevista en el artículo 67 RSDA, si en el plazo de tres meses desde que se produjo el corte no se han pagado por el abonado los recibos pendientes.

Algunas entidades reconocen que para evitar un mayor perjuicio al abonado no proceden a la extinción del contrato de suministro, ya que la suscripción de un nuevo contrato le podría generar mayores costes que la mera reconexión derivados de las nuevas condiciones técnicas que pudieran imponerse para las instalaciones interiores.

La situación es especialmente compleja cuando nos encontramos con un contador único para bloque de viviendas y existe una deuda por impago de facturas del suministro de agua, normalmente motivada por los incumplimientos de varios o muchos de los propietarios en la atención de las cuotas comunitarias. Más se agrava la situación si ni siquiera se ha constituido una comunidad de propietarios o cuando las viviendas están siendo ocupadas sin título legal y no se atienden las obligaciones inherentes a la propiedad.

Hemos tramitado quejas en las que acudía una comunidad de propietarios solicitando facilidades en el pago de la deuda pendiente para permitir la reconexión del suministro, cuestión que normalmente ha encontrado una buena acogida por parte de las entidades suministradoras.

Sin embargo en otros casos la solución ha resultado más difícil ya que quienes acudían a nosotros eran sólo algunos de los propietarios del edificio afectado por el corte de suministro, alegando que el problema de impago de la factura venía del hecho de que otros propietarios se negaban a cumplir con sus obligaciones de pago perjudicando así a todo el bloque. La solución en estos supuestos pasaba por la individualización

de contadores, tarea nada fácil por no decir imposible cuando no existe suficiente consenso al respecto en la comunidad de propietarios.

A este respecto, hemos detectado que aún hay un número importante de bloques sin contadores divisionarios pese a los esfuerzos que habrían realizado las entidades suministradoras por prestar asistencia técnica y económica para su instalación. El problema suele estribar en la dificultad de alcanzar un acuerdo comunitario que cuente con la mayoría necesaria para aprobar la medida. En ocasiones, se da la circunstancia de que la Comunidad de Propietarios ni siquiera existe. También dificulta el posible acuerdo de los comuneros en hecho de que la instalación de contadores divisionarios suponga un importante gasto que ha de ser sufragado por cada uno de los propietarios, dándose la circunstancia de los contadores comunitarios existen especialmente en bloques donde viven familias con escasos recursos económicos. En otras ocasiones el problema para instalar contadores divisionarios deriva de una imposibilidad técnica por la propia configuración de las instalaciones interiores.

Sea por lo que sea, lo cierto es que la propia Junta de Andalucía se ha visto obligada a dejar sin efecto y por plazo indefinido, la penalización prevista para el canon de depuración que habría de entrar en vigor precisamente en 2015 tras haberse acordado una prórroga previa para su implantación.

Hasta el 31 de diciembre de 2012 estaba previsto que, para la aplicación de la cuota variable del canon en el caso de contadores o sistemas de aforos colectivos, se considerasen tantos usuarios como viviendas y locales, dividiéndose el consumo total por el número de usuarios. Llegada esta fecha, hubo de prorrogarse la medida hasta 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, ante la realidad del importante número del parque de contadores que aún no cuentan con batería divisionaria, mediante disposición final 10.2 de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015, se añadía un párrafo 3 al artículo 87 de la Ley de Aguas para Andalucía del mismo tenor, de modo que la regla transitoria se ha convertido en la norma general.

Sobre este asunto hemos de poner la atención en la necesidad de seguir insistiendo en la conveniencia de instalación de contadores divisionarios como vía para el fomento del consumo responsable de agua y la eficiencia en el uso de agua.

A tal efecto consideramos necesario que, además de reforzar las medidas que ya vienen empleando las entidades suministradoras (o de incorporarlas en los casos que no se hayan implementado) sería conveniente la inclusión de una línea específica de ayudas con este objeto. Consideramos que la misma podría tener cabida dentro de la convocatoria general para rehabilitación de viviendas a cargo de la Consejería de Fomento y Vivienda, al igual que existe para la reducción de la demanda eléctrica.

Volviendo al asunto que centra nuestro análisis, y en cuanto al plazo en que debe hacerse efectiva la reconexión, establece el RSDA que será el mismo día o, en su defecto, al siguiente día hábil en que hayan sido subsanadas las causas que originaron el corte de suministro, esto es, el pago de la deuda en el caso que nos ocupa.

Esta Institución aboga por la desaparición de esta última posibilidad cuando nos encontremos ante una vivienda habitual, de modo que el suministro debiera ser restituido el mismo día en que se abone la deuda o se llegue a un acuerdo de pago.

Esto podrá hacerse efectivo siempre y cuando la entidad suministradora pueda tener conocimiento de esta circunstancia, normalmente porque el abonado haya acudido a sus oficinas para gestionar la situación

de impago o porque por cualquier otro medio pueda hacerle constar que ha cumplimentado sus obligaciones de pago.

Teniendo en cuenta que las entidades suministradoras tienen capacidad para responder a una avería fuera de su horario comercial, entendemos que del mismo modo debieran garantizar la reconexión del suministro cortado en cualquier momento del día que se produzca la regularización de la situación deudora si se trata de suministro para vivienda habitual.

6.2 Fraude en el suministro

6.2.1 Garantías de procedimiento

En relación con las situaciones de fraude en el suministro de agua consultábamos a las entidades suministradoras qué procedimiento se utilizaba para la detección y normalización de contadores manipulados y cómo se actúa en casos de conexiones irregulares (sin contrato).

La pregunta tenía su razón de ser en la recepción de algunas quejas que cuestionaban los procedimientos empleados por las entidades suministradoras para girar la liquidación por fraude, por no constar a las personas afectadas las actuaciones que se hubieran desarrollado previamente o por no haberseles facilitado copia del informe de inspección, incluso pese a haberlo solicitado.

En algunas quejas incluso se ponía en duda la propia existencia del fraude que se les imputaba, indicando que bien pudiera tratarse de una avería del contador.

En este sentido coincidían en su respuesta las asociaciones de defensa de las personas consumidoras señalando tener constancia de la existencia de procedimientos carentes de toda garantía para el consumidor ya que no existiría la prueba de los hechos, así como liquidaciones por fraude en las que ni siquiera se había puesto a disposición del consumidor el informe de inspección.

Señalaban pues la necesidad de regular procedimientos de detección y comunicación del fraude garantistas para el usuario titular del suministro, cumpliendo una serie de requisitos como la constatación oficial del fraude, la comunicación fehaciente al usuario y la posibilidad de defensa del mismo.

Destacaban que en este procedimiento debiera tenerse en cuenta el derecho a que no se imponga al abonado la carga de la prueba de la propia inocencia sino que aquella corresponde a quien le imputa el fraude, mediante prueba de cargo obtenida de manera constitucionalmente legítima y de modo que si resultase insuficiente debiera traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Las entidades suministradoras mayoritariamente han contestado remitiéndose a lo dispuesto en el propio RSDA y señalando que cumplen con su obligación de comunicar el personal que puede realizar las tareas de inspección así como de avisar al usuario o en su defecto un vecino, o bien dejando copia del informe en su buzón o por debajo de la puerta y, en su caso, procediendo a su notificación formal.

Asimismo parece que sería práctica habitual proceder tanto a la eliminación de la conexión fraudulenta (corte y comunicación posterior a la Administración competente) como de la manipulación que pudiera detectarse, reparándose in situ de ser posible o sustituyéndose el contador manipulado por otro nuevo, quedando aquel en custodia de la entidad suministradora.

En cuanto a las vías empleadas para el inicio de las inspecciones señalan que suelen ser los lectores quienes en primera instancia detectan este tipo de situaciones o bien son detectadas durante las tareas ordinarias de mantenimiento de contadores y de intervención en las redes, comunicándolo posteriormente a los inspectores para su intervención.

En ocasiones se realizan campañas en viviendas o zonas donde se registran importantes descensos de consumo o bien una bajada en el rendimiento hidráulico. Estas campañas suelen incluir el empleo de cámaras endoscópicas cuando los fraudes no se advierten a simple vista, técnica que resulta compleja y costosa.

A nuestro juicio y coincidiendo con la opinión de las asociaciones de consumidores, el RSDA cuenta con una regulación demasiado escueta sobre el procedimiento a desarrollar en las inspecciones frente al fraude.

Así, establece en primer lugar la obligación de comunicar a la Administración autonómica (en función del reparto de competencias del artículo 3 RSDA) el personal de la entidad suministradora autorizado para realizar las actuaciones de inspección.

Además señala los requisitos que debe cumplir el informe que se redacte como resultado de la inspección y el deber de invitar al abonado, personal dependiente del mismo, familiar o cualquier otro testigo para que esté presente en el acto y firme el informe que se redacte, pudiendo hacer constar el abonado en el mismo las manifestaciones que estime pertinentes.

En el momento de la inspección y comprobada la anormalidad dispone el RSDA que se precintarán, si es posible, los elementos inherentes al fraude o se podrá efectuar el corte inmediato en caso de que la anomalía consista en una derivación clandestina, notificándolo a la Administración autonómica (nuevamente una remisión al artículo 3 RSDA).

El RSDA también establece que podrá requerirse la colaboración de la Administración autonómica (en función del reparto competencial de su artículo 3) para que compruebe la existencia de fraude y redacte acta en la que conste la forma o modalidad de anomalía y observaciones necesarias, junto con las manifestaciones que el personal dependiente de la entidad suministradora estime oportunas.

Con posterioridad, la entidad suministradora requerirá al propietario de la instalación para que corrija las deficiencias observadas en el informe/acta de inspección con el apercibimiento que, de no llevarlo a efecto en el plazo de cinco días hábiles, se acudirá al procedimiento de suspensión del suministro.

En esta regulación reglamentaria apreciamos una serie de lagunas que sería necesario subsanar:

– No se recogen expresamente los requisitos de cualificación y experiencia profesional que pudieran considerarse como un mínimo de exigencia para todo personal que ejerce las funciones de inspección.

– No se indican las consecuencias que suponga el incumplimiento de los requisitos exigibles en la práctica de la inspección, aunque lógicamente entendamos que deba suponer la invalidez de la prueba.

– No se explican los supuestos en que pueda, o incluso deba, solicitarse el auxilio de la Administración autonómica ni aquellos en los que esta pueda justificadamente denegar su ayuda, aunque esta opción no parece posible del tenor literal del artículo 90 RSDA cuando señala que este servicio «será realizado con la mayor urgencia posible».

– Tampoco se explicitan las consecuencias que pudiera tener la falta de comunicación del corte efectuado a dicha Administración en caso de derivaciones sin contrato, trámite cuya funcionalidad también nos cuestionamos.

En relación con la remisión a una Administración autonómica diferente en función del reparto de competencias del artículo 3 RSDA, tanto para auxilio de la inspección como para poner en su conocimiento el personal autorizado y el corte de suministro sin contrato, no entendemos la causa que motive esta distinción.

En particular por lo que se refiere a la práctica de la inspección, considerando que el personal adscrito a los Servicios de Industria, Energía y Minas dispondrá de mejores conocimientos técnicos en la materia que el personal adscrito a los Servicios de Consumo.

Esta diferenciación fue introducida a través de la modificación operada en el RSDA por Decreto 327/2012, de 10 de julio. Anteriormente se mencionaba exclusivamente a las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Industria, modelo al que entendemos debiera volverse, al menos por lo que hace al auxilio de la inspección.

En cuanto a la comunicación del corte efectuado a las derivaciones sin contrato quizá fuese lo más adecuado que se remitiese al correspondiente Ayuntamiento o entidad local, con objeto de hacerle participe de las actuaciones practicadas y que valore el posible ejercicio de las acciones que pudieran corresponderle en su calidad de titular del servicio.

Entrando en el detalle de la práctica de la inspección, de la investigación realizada hemos podido conocer que, pese a las disposiciones del RSDA, en la mayoría de las ocasiones, e incluso sin presencia del abonado, se procede directamente a la retirada del elemento defraudador (en el propio contador o a través de latiguillo) o a la sustitución del contador en el mismo momento o a los pocos días de la inspección.

Nos planteamos si de este modo no se adultera la prueba del fraude ya que el elemento manipulado ha sido retirado para normalizar el registro de consumo y la prueba físicamente ya no existe.

Por otro lado nos cuestionamos qué sentido tiene entonces el actual precepto del RSDA por el que se establece que se conceda al abonado un plazo de cinco días para corregir las deficiencias observadas (art. 92) si ya lo hizo el personal de la entidad suministradora.

Sin embargo esta opción, que se viene empleando de modo habitual, conlleva como ventaja el que se normalice de modo inmediato la lectura del contador sin que haya que esperar al largo proceso que puede suponer la reclamación contra el expediente de fraude, demorando hasta su resolución la regularización del suministro y, consecuentemente, generando una facturación complementaria por el tiempo en que no se hubiese podido tomar lectura real.

Ante esta disyuntiva creemos que la solución pudiera encontrarse en que conste de manera indubitada en el informe de inspección la prueba que acredite el fraude, acompañado de documentación gráfica suficiente en la que se pueda apreciar claramente el contador manipulado por su número de identificación o el elemento en que consiste la manipulación ubicado en la instalación correspondiente al punto de suministro.

En caso de que esto no resultase posible entendemos que lo procedente sería precintar el aparato de medida y requerir la colaboración bien de la Policía municipal, bien de funcionarios de la Administración (ya sea municipal o autonómica) con objeto de ofrecer mayor seguridad jurídica en la acreditación del fraude alegado.

A estos funcionarios podría reconocérseles su condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus labores de inspección, del mismo modo que la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, se la atribuye a los inspectores de Consumo.

De este modo, los hechos constatados por dichos funcionarios y que se formalicen en el acta de inspección, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus respectivos derechos o intereses pueda aportar el abonado (artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Del mismo modo, en caso de derivaciones sin contrato y antes de proceder a su desconexión, la prueba de carga debiera hacerse constar mediante documentación gráfica suficiente en la que se pueda acreditar la ubicación del fraude en el inmueble correspondiente.

De lo contrario, si no es posible la identificación del fraude o manipulación en el punto de suministro de que se trate, coincidimos con las asociaciones de consumidores que esta ausencia de prueba suficiente debe suponer la anulación del expediente y la falta de legitimación para expedir la liquidación por fraude.

En cualquier caso, las decisiones que pudiesen adoptarse al respecto entendemos que debieran quedar recogidas en el RSDA para su aplicación a todas las entidades suministradoras por igual y con carácter obligatorio.

Por lo que hace a la firma de testigo que debiera constar en el informe de inspección, hemos comprobado que no siempre tiene lugar e, incluso, que no llega a apreciarse como un requisito obligatorio pese al tenor literal del RSDA: «debiéndose invitar al abonado, personal dependiente del mismo, familiar o cualquier otro testigo a que presencie la inspección y firme el informe».

La única excepción que contempla el RSDA es la negativa a firmar el informe por el abonado, en cuyo caso no afectará a la tramitación y conclusiones que se establezcan posteriormente. Tampoco se tomarán en consideración las manifestaciones que haya hecho sin firmarlas.

Estas circunstancias entendemos que habrán de hacerse constar expresamente en el informe de inspección, acompañado de la firma e identificación del inspector que las recoge, con objeto de justificar la ausencia de firma de testigo.

Las entidades suministradoras nos hacían ver la dificultad que el requisito de firma de testigo puede suponerles, incluyendo el riesgo para la integridad física del personal que realiza la inspección. En determinadas zonas o barrios conflictivos ha sido necesario contar con presencia policial para garantizar su seguridad en las campañas de inspección. No obstante esta colaboración no es pacífica en todos los municipios consultados puesto que en algún caso se señalaba la negativa de la policía local a efectuar este tipo de intervenciones.

Esta Institución entiende la dificultad que puede entrañar en determinados supuestos requerir la presencia del abonado o de algún vecino para que actúe como testigo. No obstante, esta dificultad no puede suponer una renuncia al requisito, pudiendo admitir de modo excepcional la firma de dos empleados de la entidad suministradora, debiéndose hacer constar en el informe de inspección las circunstancias que justificasen que firme como testigo una persona empleada por la entidad suministradora o por empresa subcontratada. Todo ello con objeto de mejorar la fiabilidad de la prueba que, lógicamente, puede ser desvirtuada mediante cualquier de los medios admisibles en Derecho.

Dado pues el carácter obligatorio de la firma de testigo, cualquier omisión de la misma entendemos igualmente que debe suponer la anulación del expediente y la falta de legitimación para expedir la liquidación por fraude.

En la regulación de este procedimiento de inspección, igualmente, consideramos que habría de atribuirse a las entidades locales titulares del servicio la regulación concreta de los correspondientes trámites que incluya el posterior expediente de fraude, de modo que quedasen debidamente protocolizadas las actuaciones que deberá desarrollar la entidad suministradora.

Entre tales trámites debieran incluirse los relativos a las formalidades exigibles a la comunicación de actuaciones practicadas, al trámite de audiencia y práctica de pruebas, así como a la resolución del expediente.

Esta resolución entendemos que debiera dictarse por la dirección de la entidad suministradora o al menos del departamento de facturación correspondiente.

Para dotar de una mayor garantía habrían de establecerse los elementos que no pueden faltar en tal resolución tales como la motivación suficiente, incluyendo la referencia a los hechos que se consideren probados y no desacreditados y a los conceptos por los que se determine la liquidación de fraude, así como los recursos que procedan contra dicha resolución y plazos e instancias ante los que deben ejercitarse.

6.2.2 De la liquidación por fraude

En relación con esta cuestión preguntábamos a las entidades suministradoras si se atenían estrictamente a lo dispuesto en el RSDA o contaban con alguna modulación que evitase la liquidación de cantidades muy superiores a las que pudieran resultar del consumo normal de las personas que habitan la vivienda en la que se detecta el fraude.

Con ello no pretendíamos excusar las responsabilidades inherentes a la defraudación cometida sino interesarnos por posibles respuestas alternativas, bien ante los casos en que exista constancia de que el fraude se produjo en un lapso de tiempo inferior al año, o bien porque se pretenda dar salida a una situación de dificultad económica personal o familiar ante la que la liquidación por fraude no hace más que alejar cualquier posibilidad de regularización.

Por regla general las entidades suministradoras señalaron que aplican estrictamente lo dispuesto en el RSDA para determinar la liquidación procedente, en función del caso que se trate: de no existir contrato o realizarse derivaciones antes del contador, de haberse manipulado el aparato de medida o de utilizarse el agua para usos distintos de los contratados afectando a la facturación de los consumos.

Algunas puntualizaron que cualquier modulación de la liquidación, además de infringir lo dispuesto por el RSDA, incitaría al fraude porque podría compensar económicamente realizar tal actuación. Recordaban que la liquidación no sólo tiene por objeto compensar a la entidad suministradora por el agua defraudada sino también una finalidad disuasoria frente a estas prácticas.

Otras sí reconocían aplicar alguna excepción a las reglas fijadas en el RSDA para girar la liquidación por fraude en circunstancias singulares que se estudiaban. A veces incluso se acude a la figura del Defensor del Usuario.

En estos casos reconocían las dificultades que implica la aplicación de medidas de flexibilización cuando la contraprestación por el servicio se configura como una tasa. En algún caso se soluciona el problema acudiendo a la figura de la reducción por pronto pago.

Por su parte, las asociaciones de defensa de las personas consumidoras nos han trasladado que las liquidaciones por fraude efectivamente suelen dar como resultado cantidades muy superiores a las que hubiesen correspondido por el consumo habitual del inmueble, ya que llevan incorporadas la penalización por fraude.

Añadían que la aplicación de las reglas establecidas en el artículo 93 RSDA provoca una quiebra del principio de igualdad en la aplicación de las penalizaciones puesto que los usuarios con menor consumo habitual son más penalizados que quienes tuvieran consumos altos al no existir ni aplicarse factores de corrección a estas penalizaciones.

Esta Institución también ha podido conocer por la tramitación de algunas quejas individuales que algunas entidades suministradoras han aplicado factores de corrección en determinadas circunstancias. Estos se traducían normalmente en la reducción de los días a los que se aplica el cálculo de la liquidación, por debajo del tope máximo de un año previsto reglamentariamente.

Con carácter general incluso esta medida viene siendo aplicada por algunas entidades suministradoras que entienden deben tener en cuenta el lapso de tiempo transcurrido desde la última vez que tuvieron ocasión de revisar el contador en el momento de la toma de lectura hasta que se detecta el fraude, haciendo así una interpretación extensiva de lo dispuesto en el RSDA: «computándose el tiempo a considerar, tres horas diarias desde la fecha de la última verificación oficial».

Otro aspecto sobre el que consideramos oportuno posicionarnos es el de los conceptos a los que debe alcanzar la liquidación por fraude, al menos teniendo en cuenta la actual regulación del RSDA.

A este respecto, una de las quejas recibidas en esta Institución en relación con este asunto cuestionaba que, junto a los metros cúbicos valorados en concepto de abastecimiento de agua, se incorporasen los mismos metros cúbicos por los conceptos de saneamiento y de depuración.

La Administración de Consumo viene resolviendo las reclamaciones relativas a las liquidaciones por fraude señalando que no se regula en el RSDA el servicio de evacuación de aguas residuales ni su tratamiento, que forman parte de otras fases del proceso llamado ciclo integral del agua. Por tanto, las tarifas aplicables a esas otras fases no se encuentran dentro de los conceptos a los que se refieren los artículos 94, 95 y relacionados del RSDA, que se refieren tan sólo a la fase de abastecimiento.

Por los mismos motivos tampoco resulta procedente incorporar a la liquidación por fraude la aplicación de los metros cúbicos valorados al canon autonómico de depuración.

Esta postura tendría su apoyo en distintos pronunciamientos judiciales, incluidos los del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Cuestión relacionada con la anterior es la del importe económico que se tiene en cuenta para multiplicar por los metros cúbicos objeto de la liquidación.

Por la tramitación de quejas hemos podido observar que algunas entidades aplican los precios correspondientes a cada uno de los bloques crecientes de la cuota variable, fijados en las propias Ordenanzas locales. De este modo, dado que la aplicación de los criterios del artículo 93 RSDA da como resultado un importante número de metros cúbicos (máxime si se toma en consideración el plazo máximo de un año), la mayoría de ellos se facturarán en el último bloque de la cuota variable.

Otras, tras determinar el importe que correspondería a cada uno de los tramos incluidos en los bloques de consumo correspondientes a un año, dividen el importe resultante de dicha liquidación por el total de

metros cúbicos liquidados. Este resultado determina un precio medio que es el que aplican al total de metros cúbicos valorados en el fraude sobre el número de días que tomen en consideración.

A nuestro juicio se trata de cuestiones que debieran regularse por la normativa autonómica, de forma que permitiese una mínima homogeneidad en el territorio andaluz en la determinación de la liquidación por fraude.

En cuanto a la información que deba ofrecerse en la liquidación por fraude debemos señalar la importancia de que el documento sea lo suficientemente explicativo de los criterios empleados para el cálculo y del amparo normativo del mismo.

De este modo se garantiza el ejercicio de posibles acciones que pudieran corresponder al consumidor frente a la liquidación por errores de cálculo o de cómputo de los plazos que se toman en consideración.

A este respecto, y en relación con las liquidaciones efectuadas a raíz de algunas campañas de erradicación de derivaciones fraudulentas en zonas deprimidas, las asociaciones de consumidores denunciaban los dudosos mecanismos de gestión de deudas por fraude. En concreto, la improcedencia de algunos métodos de obtención del documento de reconocimiento de deuda, en el que el usuario asume el compromiso de abono del importe reconocido como cierto. Si bien dichos procedimientos no serían ilegales, no se habría ofrecido información suficiente al usuario.

Señalaban la necesidad de mejorar la transparencia de este tipo de documentos, de modo que fueran lo más detallado posible y quedando expresamente recogidos los plazos que están siendo reclamados, pues sólo así podría asegurarse que el usuario tiene un conocimiento cierto de la cantidad que se le está reclamando.

Preocupan especialmente a esta Institución las situaciones en que el fraude pueda ser una respuesta a una situación de dificultad económica para asumir el pago de recibos.

En la mayoría de las quejas recibidas en esta Institución el problema reside precisamente en la existencia de una importante deuda económica correspondiente a la liquidación por fraude. Esta deuda, por decisión del correspondiente Ayuntamiento o entidad suministradora, no puede ser asumida con cargo a las ayudas gestionadas desde los Servicios Sociales comunitarios, ni a los fondos de solidaridad específicamente creados para atender las situaciones de vulnerabilidad social.

Para estos supuestos la solución debe venir necesariamente de las oportunas medidas de flexibilización del cálculo de la liquidación o, en su defecto, del calendario de pago de la deuda resultante, debiéndose articular los oportunos acuerdos que permitan la regularización de la situación del suministro. Además, al menos podrían orientarse las ayudas que pudieran corresponder por "pobreza hídrica" a las facturas que se generen ex novo por los consumos registrados una vez suscrito el contrato de suministro o corregida la anomalía y normalizado el mismo.

Por otra parte estimamos oportuno que las entidades suministradoras o los respectivos Ayuntamientos realicen campañas informativas dirigidas a la población en las que se advierta de las consecuencias de encontrarse en una situación irregular y se oriente a las distintas opciones que se hayan creado para atender las necesidades de suministro de agua para personas con escasos recursos económicos.

Con este tipo de medidas preventivas estimamos que pudiera reducirse de modo significativo la incidencia de los fraudes en el suministro de agua, de tal manera que la situación económica personal y familiar no sea la responsable indirecta de los mismos.

6.2.3 Otras consecuencias aparejadas a la defraudación del agua

Por regla general las entidades han señalado que la crisis económica no ha tenido una especial incidencia en el posible aumento de fraudes, justificándose este más bien en el empleo de mayores medios para poder erradicarlos.

Este esfuerzo de las entidades suministradoras empleado en actuar contra el fraude se les presenta como una obligación de servicio ante la ciudadanía que cumple con sus obligaciones de contribuir al sostenimiento económico del servicio.

Asimismo han señalado que en ocasiones la alteración de contadores o las conexiones fraudulentas no estarían justificadas en una posible dificultad económica personal o familiar sino que se instaura como un modelo erróneo y corrompido de estar en comunidad.

A veces estas actitudes tendrían efectos negativos en el entorno, siendo frecuente que “por contagio” se extiendan en una misma zona, máxime si se advierte que ello no acarrea unas consecuencias negativas ni económicas ni personales.

Según nos relataban, algunas personas incluso habrían llegado a hacer gala del fraude que estarían cometiendo, tanto ante vecinos como ante el propio personal de la entidad suministradora, reconociendo esta la dificultad para erradicar esta situación por muchas veces que hubieran acudido a eliminar la conexión fraudulenta.

En este sentido las entidades suministradoras también nos contaban que apenas acuden a la denuncia por la vía penal ya que la restitución económica resulta difícil de conseguir o bien porque la pena de multa que se imponga no viene a satisfacer el importe de lo defraudado.

A esta situación contribuye el que la valoración judicial del importe de lo defraudado no viene siempre a coincidir con las reglas fijadas por el RSDA para establecer la correspondiente liquidación, por lo que los Juzgados suelen apreciar que no concurre el tipo delictivo ya que por debajo de 400 euros se considera falta.

La actual regulación del delito de defraudación podría suponer una importante modificación de esta percepción generalizada, tras la reforma operada en el Código penal por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo (vigente a partir del 1 de julio de 2015).

La defraudación de fluido eléctrico y análogos, entre los que se citan gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento, energía o fluido ajenos, tiene ahora la consideración de delito con independencia del importe económico de lo defraudado, mientras que con la normativa anterior se distinguía entre delito y falta en función del valor de lo defraudado.

Ahora la diferencia estriba en la cuantía de la pena a imponer bien una multa de tres a doce meses, o bien de uno a tres meses si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros. No obstante siempre tendrá la consideración de delito por lo que, una vez firme la sentencia de condena, se inscribirá en el Registro Central de Penados donde constará como antecedentes penales hasta la fecha en que legalmente proceda su cancelación.

Aparte de acudir a la vía penal, existen algunos mecanismos administrativos que podrían implementarse con objeto de erradicar este tipo de conductas defraudadoras.

Al respecto, hemos podido comprobar por la regulación contenida en algunas Ordenanzas de la prestación del servicio de abastecimiento de agua (o del ciclo integral del agua) que las manipulaciones y fraudes se incluyen en un régimen de infracciones y sanciones, todo ello con independencia de la liquidación que se pueda girar por el consumo de agua no registrado así como por la posible suspensión del suministro cuando este proceda.

Estas normas se dictan en amparo de lo establecido en el artículo 112 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, que señala la posibilidad de tipificar infracciones en las ordenanzas municipales en materia de servicios relacionados con el agua de competencia municipal. Dichas infracciones podrán ir referidas a una serie de acciones y omisiones que enumera a modo ejemplificativo, dejando abierta una cláusula residual relativa, en general, a las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las obligaciones contenidas para los usos urbanos del agua en la propia Ley y en las ordenanzas relativas a los servicios relacionados con el agua.

No obstante, por lo que hemos podido observar, en cuanto a los criterios para la imposición de sanciones estas Ordenanzas remiten a la legislación de régimen local y, más genéricamente a la legislación vigente, pero no concretan un catálogo de sanciones para cada grupo de infracciones.

Sin embargo, no existe una indicación específica en el régimen legal de las sanciones que pudieran imponerse ante las defraudaciones que cometiese el abonado.

La Ley de Aguas para Andalucía remite el régimen de sanciones a lo que las entidades locales puedan disponer en sus Ordenanzas con respecto a las infracciones que hayan decidido tipificar. Únicamente la ley limita el importe de las sanciones pecuniarias a imponer por la comisión de infracciones leves, graves y muy graves por referencia a lo dispuesto en el artículo 108.1 de la propia Ley de Aguas para las infracciones sobre el dominio público hidráulico.

La falta de este régimen legal mínimo nos lleva a pensar que no se ha producido un desarrollo efectivo de las posibilidades sancionadoras a las que hacían alusión algunas Ordenanzas reguladoras del servicio ante manipulaciones de contadores o fraudes en el suministro por parte de la ciudadanía.

En algún caso sí hemos encontrado una expresa reglamentación del régimen sancionador por referencia a un recargo en la facturación por determinados metros cúbicos.

Esta opción, sin embargo, nos resulta más difícil de encajar dentro de los principios y reglas que inspiran el régimen administrativo sancionador. A nuestro juicio, la posible sanción que pudiera imponerse no podría estar vinculada a la facturación del suministro de agua sino que se trataría de un ingreso de la entidad local del mismo modo que el importe de una multa por estacionamiento inadecuado de vehículo, a modo de ejemplo.

Por último, debemos recordar nuevamente que la defraudación de agua ya está contemplada como un delito en el Código penal (art. 255), y este tiene lugar cuando se usa el agua por cualquiera de los medios siguientes:

- «1.º Valiéndose de mecanismos instalados para realizar la defraudación.
- 2.º Alterando maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores.
- 3.º Empleando cualesquiera otros medios clandestinos.»

En consecuencia, la regulación del régimen de infracciones administrativas no podría hacer referencia a la misma identidad de hechos y fundamentos que configuran el tipo delictivo.

El régimen administrativo sancionador sí podría quedar relegado a otros aspectos como pudieran ser los daños o deterioros a las instalaciones del servicio o incluso la propia manipulación de bienes propiedad de la entidad suministradora por el daño causado a los mismos.

Esta regulación como hemos dicho encuentra pleno amparo normativo en el artículo 112.9ª de la Ley de Aguas para Andalucía, que incluye una cláusula residual sobre la capacidad reglamentaria de las entidades locales para tipificar infracciones.

En este sentido hemos podido conocer la existencia de una Ordenanza específica reguladora del procedimiento sancionador en materia del ciclo integral del agua, Ayuntamiento de Benamaurel, en ejercicio de tales competencias.

Finalmente nos parece oportuno destacar que cuando las entidades locales acuerden en ejercicio de sus competencias un régimen de infracciones y sanciones amparado en las disposiciones de la Ley de Aguas para Andalucía, los procedimientos que se desarrollen estarán sometidos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida en el ámbito local y serán de aplicación los principios del procedimiento sancionador establecidos en el capítulo II del Título IX de la citada Ley.

Entendemos que, en caso de acudir a este procedimiento sancionador, la liquidación por fraude prevista en el RSDA no podría exigirse hasta haberse agotado la vía administrativa mediante la oportuna resolución del órgano competente de la entidad local.

La sanción pecuniaria que se impusiera resultaría compatible con la liquidación por fraude ya que esta no tiene un carácter sancionador, simplemente viene a ofrecer un criterio de valoración del agua consumida y no facturada por la defraudación cometida.

6.3 Averías interiores

Nos referiremos en este apartado a las incidencias que se producen en la facturación a raíz de consumos anormales o excesivos de agua que no están causados por una acción directa del abonado sino por pérdidas involuntarias.

Al respecto se vienen recibiendo quejas en esta Institución que ponen de manifiesto la falta de voluntad en la pérdida de agua y la imposibilidad de haber evitado la situación al tratarse de una avería que no presentó síntomas visibles que hubieran permitido su detección y corrección inmediatas.

Las quejas se producen ante la facturación recibida, que resulta desorbitada por aplicación de los bloques más elevados de consumo a un importante número de metros cúbicos, y porque la entidad suministradora no aplica algún criterio que permita reducir su importe. Al menos, se reclama en estas quejas, no debieran incluirse los conceptos relativos a saneamiento y depuración cuando el agua registrada ha ido a parar al terreno.

En relación con esta cuestión preguntábamos a las entidades suministradoras si aplicaban a la facturación en caso de fuga de agua alguna modulación que evitase el excesivo perjuicio económico al abonado, cuál sería esta en caso afirmativo y en qué circunstancias se haría.

Muchas de las entidades que han contestado a nuestro cuestionario se muestran reacias a establecer alguna medida alternativa, alegando que se limitan a aplicar las disposiciones del RSDA y de la respectiva Ordenanza reguladora de la contraprestación económica que se exige por el servicio de abastecimiento de agua y de saneamiento y depuración.

Algunas señalaban que no tendría justificación puesto que la fuga de agua que se produce también supone un perjuicio para la entidad suministradora por los gastos que supone de producción, tratamiento y distribución.

También se nos ha hecho ver la dificultad o imposibilidad de establecer cualquier alteración de algún concepto de la tasa al no estar previsto en la Ley General Tributaria.

En todo caso lo que sí admitirían sería el fraccionamiento de su pago, incluso con independencia de las circunstancias económicas del abonado, teniendo en cuenta el elevado importe que suele suponer esta facturación.

Efectivamente el artículo 10 RSDA establece en relación con la obligación de pago de recibos y facturas que corresponde al abonado en reciprocidad de las prestaciones que recibe:

«En cuanto a los consumos de agua esta obligatoriedad de pago se considerará extensiva a los casos en que los mismos se hayan originado por fugas, averías o defecto de construcción o conservación de las instalaciones interiores.»

Sin embargo, a nuestro juicio este precepto no tiene por qué suponer un impedimento a la introducción de modulaciones en la facturación que permitan reducir la carga económica que implica la aplicación de los bloques superiores de la cuota variable. No se trata de dejar de atender la obligación de facturar los consumos de agua cuando se hayan originado por fugas, averías o defecto de construcción o conservación de las instalaciones interiores, sino de modular el importe resultante en beneficio del consumidor siempre y cuando se hayan adoptado las medidas oportunas para solventar con diligencia la situación por la que se produjo la fuga.

Consideramos que esta solución resulta compatible con el sentido de la Directiva Marco del Agua al referirse a que las estructuras tarifarias deben establecerse con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.

Este desincentivo entendemos que introduce un factor de voluntariedad en la acción de quien consume el agua que no está presente en los supuestos de fuga, salvo que pudiera considerarse que la avería o defecto de conservación se deba a la propia inacción del titular del suministro o que la situación hubiera sido evitable con una mínima diligencia.

En este sentido son muchas las entidades suministradoras que nos han confirmado que vienen aplicando modulaciones o que cuentan con una tarifa especial para casos de averías.

Las modulaciones pueden consistir en la aplicación de bloques inferiores a los que correspondería por el número de metros cúbicos registrados o la consideración del consumo del mismo período del año anterior.

En otros casos se trata de una bonificación de la factura en un determinado porcentaje o de uno variable en función de la voluntad y rapidez en la reparación.

Para la aplicación de estas medidas también es habitual establecer una serie de requisitos tanto relacionados con los metros cúbicos de agua registrados (superar un mínimo o una proporción respecto al mismo

período del año anterior) como con la actitud del abonado para la inmediata reparación de la avería que hubiese provocado la fuga y la demostración de la reparación.

Normalmente se suelen también establecer limitaciones para aplicar este tipo de modulaciones durante un plazo temporal o incluso determinar que sólo es posible su aplicación una vez en la vida del contrato.

Algunas entidades que gestionan el ciclo integral del agua también admiten no tomar en consideración el exceso de metros cúbicos con respecto al mismo período del año anterior para la facturación de la cuota variable de saneamiento y depuración cuando la fuga de agua no ha ido a parar a la red de evacuación.

Finalmente, sólo unas pocas señalan tener recogida en su respectiva Ordenanza fiscal una tarifa por avería con un precio unitario por metro cúbico sensiblemente inferior al del último bloque de la cuota variable o la posibilidad de aplicar el mismo consumo que el registrado el mismo período del año anterior y el exceso facturarse a bloque II.

En ocasiones sólo admiten esta tarifa de consumo excepcional por avería cuando las circunstancias económicas del abonado justifiquen la adopción de la medida, estableciendo cuáles sean aquellas así como el criterio para facturar.

Según lo expuesto, y existiendo vías que permiten suavizar el impacto económico de la facturación en caso de fuga de agua, esta Institución considera razonable y justo que se adopten este tipo de medidas ya que, en supuestos de avería involuntaria y reparada con la debida diligencia, el consumo de agua registrado a consecuencia de la fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo.

Sin embargo, nos ha llamado la atención que sólo excepcionalmente se hayan formalizado estas medidas en las oportunas Ordenanzas en las que se establece la contraprestación económica a satisfacer por la prestación del servicio.

La mayoría de las entidades que aplican alguna modulación admiten que esta posibilidad no está regulada expresamente sino que se trata de una práctica habitual cuando se presenta una reclamación o bien que se pone en marcha a través de la actuación del Defensor del usuario. Algunas sí señalan haberlo protocolizado o que se trate de un acuerdo adoptado por el correspondiente Consejo de Administración de la entidad suministradora. Incluso la aplicación de la medida requeriría del previo acuerdo municipal (normalmente el Alcalde) para autorizar la operación.

A nuestro juicio resulta exigible un esfuerzo por mejorar la transparencia de estos procedimientos, de forma que sean públicos los requisitos y condiciones por los que el abonado podría acogerse a esta modulación de la tarifa en caso de fuga de agua.

Esta transparencia pasa necesariamente por su inclusión en las Ordenanzas por las que se fijan las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración, así como su debida publicidad en las páginas webs de las entidades suministradoras, junto con otros elementos que pueden incidir en la facturación del servicio.

En dichas Ordenanzas habrían de establecerse de modo indubitado los supuestos en que puede acordarse la aplicación de una facturación excepcional por avería y los criterios que se tendrán en cuenta para determinar el importe a liquidar en estos casos, bien por establecerse una tarifa especial o bien por aplicarse reglas más flexibles para el cálculo de los metros cúbicos de agua registrados.

Lo ideal sería, en cualquier caso, que el propio RSDA dejase una puerta abierta a esta posibilidad en manos de las entidades locales titulares del servicio, puesto que el actual tenor literal de su artículo 10 induce a algunas entidades a pensar que no es posible esta opción.

En cuanto a los supuestos en que se aplican tasas, sujetos por tanto a los requisitos más estrictos de la normativa tributaria, debemos señalar que no entendemos que nos encontremos ante una condonación prohibida por ley sino que, de preverse en la correspondiente Ordenanza, únicamente estaríamos ante la aplicación de una tarifa especial para los supuestos expresamente regulados y en los términos que hubieran de regularse en virtud de la potestad tributaria local.

Precisamente las asociaciones de defensa de las personas consumidoras se manifestaban en este mismo sentido, señalando la oportunidad de que la revisión del RSDA abordase este tema ya que no existen criterios regulados de modulación y corrección de la facturación excesiva resultante de una avería de las instalaciones interiores.

Iban más allá al pedir que el RSDA hubiera de servir para unificar los criterios de actuación que sirvan para modular la facturación en estos casos.

Consideran que, como regla general, el precio aplicado debiera ser el correspondiente al consumo habitual del usuario y sólo cuando este haya puesto en evidencia una clara conducta negligente, de forma acreditada, debiera aplicarse el precio del bloque correspondiente al consumo producido.

También consideran las asociaciones de defensa de las personas consumidoras que debieran existir criterios de modulación del consumo total de metros cúbicos producidos por la incidencia o anomalía de la instalación interior en función de las circunstancias del caso. Así, por ejemplo, si las instalaciones hubieran sido mal ejecutadas contando con el visto bueno de la entidad suministradora en la puesta en servicio o para el caso de incidencias no detectadas ni avisadas por la entidad suministradora.

Un apunte que no podemos dejar atrás es que el canon autonómico de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración es indisponible para las entidades suministradoras, estando prevista la aplicación de una cuota variable progresiva.

Así lo han hecho ver expresamente muchas de ellas, recordando que no hay nada previsto en la Ley de Aguas respecto a la posibilidad de reducir su importe en supuesto alguno. Las entidades suministradoras están obligadas pues a su ingreso en favor de la Comunidad Autónoma, por lo que esta parte de la factura se girará siempre de forma completa al abonado en función de los metros cúbicos de agua registrados.

Consideramos que podría ser oportuna una regulación legal que incluyese alguna modulación que permitiese a la entidad suministradora aplicar alguna regla especial de cómputo para la liquidación del canon en los casos de fuga de agua en instalaciones interiores.

Como vienen aplicando algunas entidades suministradoras a sus correspondientes tarifas, esta medida bien pudiera consistir en una limitación de los metros cúbicos de agua a tomar en cuenta, ateniéndose al consumo habitual del punto de suministro, o bien podría concretarse en una tarifa especial para estos casos.

Como indica la propia exposición de motivos de la Ley de Aguas para Andalucía, el canon de mejora tiene carácter progresivo en los usos domésticos, con objeto de desincentivar y penalizar los usos que no responden al principio de utilización racional y solidaria, fomentándose así el ahorro del agua.

Por este motivo la Ley tiene en cuenta el número de personas por vivienda, introduciendo incrementos en los tramos de consumo (tres metros cúbicos adicionales por cada persona adicional que conviva en la vivienda, cuando sean más de cuatro) que pretenden garantizar la equidad en el gravamen.

Con fundamento en idénticos principios, consideramos adecuado que la propia norma legal contemple alguna medida que evite la penalización excesiva por el consumo de agua producido de forma involuntaria en caso de fuga.

Esta posibilidad no nos parece tan descabellada cuando actualmente ya se encuentra prevista una tarifa especial, de 0,25 €/m³, para los supuestos de pérdidas en redes de abastecimiento.

Finalmente, en relación con posibles soluciones al importante problema que supone para un consumidor medio afrontar el pago de la facturación en caso de fuga de agua, estimamos oportuno hacer mención a la posibilidad de acudir a la cobertura de las pólizas de hogar, según ha mencionado por alguna entidad suministradora.

Es habitual que la reparación de las averías en las instalaciones interiores sea cubierta por la póliza de seguro de hogar de la vivienda afectada pero algunas también incorporan en su cobertura el abono del exceso del importe de la facturación generada por la fuga de agua.

Sin perjuicio de todo lo expuesto en relación con la facturación en caso de fugas por avería en instalaciones interiores, a esta Institución también le preocupa la pérdida de agua que se produce teniendo en cuenta que nos encontramos ante un bien escaso que todas las personas y los poderes públicos están obligados a preservar (exposición de motivos de la Ley de Aguas para Andalucía).

En este sentido preguntábamos a las entidades suministradoras qué papel juegan ante una situación de consumo anormal o excesivo de agua, qué sistema de avisos a la clientela utilizan y si proceden al corte del suministro cuando el cliente no responde a los avisos remitidos.

En sus respuestas mayoritariamente coinciden en que el proceso de detección comienza cuando el lector toma registro de los datos de consumo que constan en el equipo de medida ya que cuentan con datos del histórico de lectura.

En consecuencia, si detectan un consumo anormal intentan comunicarlo directamente al abonado o dejan aviso mediante nota en el buzón o por debajo de la puerta de la vivienda.

En caso de que el consumo sea excesivo o incluso se aprecie que puedan producirse daños en el inmueble, se cierra la llave de paso dejando nota de lo actuado.

El registro de incidencia por parte del lector, además, por lo general lleva unida una comunicación escrita a la dirección de correspondencia del abonado poniendo de manifiesto las circunstancias detectadas para que revise la instalación por si el consumo pudiera deberse a una avería.

En ocasiones sólo se deja constancia de esta situación a través de una nota en la propia factura y un mensaje a través de servialerta (móvil o correo electrónico).

Normalmente este aviso resulta suficiente para que la persona titular del contrato adopte las medidas oportunas para evitar estas pérdidas de agua, ya que la persistencia de las mismas repercute muy negativamente en los costes que debe abonar por el servicio.

Son raros los casos en que se procede a la suspensión del suministro por este motivo, ya que las entidades encuentran normalmente una respuesta adecuada por parte del abonado en cuanto a la reparación de la posible avería.

Las asociaciones de consumidores han manifestado sobre esta cuestión que los sistemas de avisos y comunicación a los usuarios deberían mejorarse.

Efectivamente a esta Institución llegan quejas en las que se pone de manifiesto el excesivo transcurso de tiempo ocurrido desde que el lector habría tomado nota del registro de consumo en el contador.

En otras ocasiones el problema fue de recepción de los oportunos avisos, por ejemplo cuando se produce retraso en la recepción de los avisos por las personas abonadas al tratarse de segundas residencias, viviendas vacías o en alquiler. Durante espacios prolongados de tiempo habrán persistido las pérdidas de agua –si no se adoptó la medida de cierre de la llave de paso–, con el consiguiente perjuicio económico para el titular del contrato de suministro y con el consecuente despilfarro de agua.

Bien es verdad que la entidad suministradora no tiene por qué presuponer que un consumo anormal de agua deba suponer necesariamente la existencia de una avería, pues en ocasiones pudiera estar justificado por alguna circunstancia particular relacionada con el consumo de agua en la vivienda.

La determinación de este aspecto resulta especialmente relevante por cuanto no procedería el corte de suministro cuando el incremento en el consumo es fruto de una decisión del titular del contrato por las causas justificadas, procediendo dicho corte únicamente cuando se constate que obedece a una avería, como medida de reacción ante la inactividad del titular del contrato y con el objeto de proteger el uso racional de un recurso natural.

Es por ello que traslada la cuestión al abonado con objeto de que verifique si el consumo pudiera estar justificado por alguna de estas circunstancias o, en caso contrario, efectúe las revisiones oportunas sobre su instalación interior con objeto de detectar una posible avería.

A nuestro juicio, y con objeto de salvaguardar los derechos del abonado, el desarrollo de dicha actuación debería incluir la obligatoriedad de notificación fehaciente de la existencia de un consumo excesivo a la persona abonada con obligación de esta de comunicar, en unos plazos preclusivos, las causas que motiven dicho exceso de consumo.

Entre los derechos que deben quedar garantizados en este procedimiento habrían de incluirse los relativos a la constancia de la notificación que se curse; plazos para el cumplimiento de la obligación de responder a la comunicación y, en su caso, reparar la avería; comunicación de los efectos de la inobservancia del requerimiento que se practique; y potestades que podría ejercitar la compañía suministradora a los efectos de garantizar que no se siga produciendo la pérdida de agua si se debiese a avería.

Las gestiones que la entidad suministradora debe llevar a cabo a tal efecto pueden retrasar unos días la adopción de las medidas oportunas, por lo que quizá lo más conveniente y sin perjuicio de lo anterior pudieran resultar las gestiones informales para garantizarse el conocimiento de la situación por parte del usuario.

Incluso podría resultar oportuno acompañarse de una visita de inspección a la vivienda con objeto de garantizarse dicho objetivo y articularse con los trámites de notificación formales que resulten pertinentes.

Como solución a las situaciones de pérdida de agua y urgencia en su detección parece que las nuevas tecnologías pudieran aportar medidas de utilidad. Así las apps que permiten al usuario acceder a sus datos de consumo y, más aún, si estas van acompañadas de la instalación de contadores de telegestión ya que permiten una actualización continua de los datos disponibles de consumo.

En tanto que estos sistemas de telelectura no terminan de implantarse quizá habría que seguir avanzando en la exigencia de períodos más cortos para la toma de lecturas a cargo de las entidades suministradoras.

Ya en nuestro Informe Especial sobre los Servicios Domiciliarios de Agua en Andalucía formulábamos Sugerencia para que se establecieran sistemas de controles y lecturas de consumo doméstico con una periodicidad bimestral a fin de profundizar en los instrumentos de seguimiento y verificación de los consumos de agua y aplicar con carácter más inmediato sistemas que ayudasen a su mejor aprovechamiento.

Esta petición la reiterábamos en diciembre de 2009 a la entonces Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía, estando el proyecto de Ley de Aguas de Andalucía en tramitación parlamentaria y siendo previsible su desarrollo reglamentario, por lo que estimábamos que era una ocasión única para incorporar las Sugerencias incluidas en el citado Informe Especial y, entre ellas, la relativa a los plazos de toma de lectura. En esta fecha incluso proponíamos que pudiese rebajarse a un mes.

Un paso importante supuso la modificación del RSDA operada por Decreto 327/2012, de 10 de julio, reduciendo la frecuencia máxima con que cada entidad puede tomar sus lecturas de seis meses a tres.

Creemos que, encontrándonos ante la tesitura de una posible revisión íntegra del RSDA, sería buena ocasión para incluir en la norma autonómica la exigencia de reducir los plazos de toma de lecturas para todos los sistemas tarifarios andaluces.

Esta norma estaría justificada en la necesaria protección del agua como recurso natural, ya que dicha reducción de plazos incidiría en un seguimiento más frecuente de la realidad de los suministros, permitiría contextualizar los consumos y ayudarían a contar con la información sobre los consumos más inmediata, a la vez que se ganaría en capacidad de reacción ante casos de anomalías o control y respuesta ante consumos inusuales.

Resultaría necesario, por otra parte, favorecer la continua renovación y mejora de las instalaciones interiores con objeto de contribuir a evitar las pérdidas innecesarias de agua.

Efectivamente, algunas instalaciones por su propia vejez son propicias a sufrir algún tipo de avería. Incluso se nos ha hecho ver la necesidad de adoptar algún tipo de medidas desde una perspectiva puramente sanitaria, por los residuos que las instalaciones antiguas pueden ir depositando en el agua de boca.

En este sentido podría valorarse incluso la oportunidad de establecer obligaciones de inspecciones periódicas a las instalaciones interiores con determinada antigüedad, al modo de las Inspecciones Técnicas de las Edificaciones.

El RSDA establece con claridad la responsabilidad de la persona abonada respecto de la adecuada conservación de las instalaciones interiores de suministro, por lo que son estas personas quienes tendrían la obligación de mantener en buen estado dicha red interior y asumir esas posibles inspecciones periódicas.

Recordemos no obstante que las familias económicamente más desfavorecidas son las que por regla general suelen contar con las instalaciones más deterioradas, normalmente debido a la peor calidad de materiales así como a la propia vejez de las mismas y a la escasa o nula inversión en mejoras.

Para ello se nos ocurre que resultaría apropiado acudir a fórmulas de fomento de la eficiencia hídrica mediante ayudas a cargo de las Administraciones públicas que permitiesen a personas y familias con menos ingresos afrontar los gastos necesarios asociados a este tipo de inspecciones y, en su caso, a las obras que

fuese necesario ejecutar para ajustarse a los condicionantes técnicos que resulten exigibles para garantizar la adecuación de las instalaciones.

Nuevamente señalamos que las ayudas a la rehabilitación edificatoria que se vienen impulsando desde la Consejería de Fomento y Vivienda podrían ser un buen cauce para este fin a través de la oportuna línea de actuación.

6.4 Conclusiones

De lo expuesto en este capítulo a las garantías y derechos que resultan implicados en la prestación del suministro de agua podemos concluir una serie de criterios procedimentales que estimamos debieran implementarse por parte de las entidades suministradoras, en los casos que no se haya hecho ya.

En relación con la posibilidad de suspensión del suministro de agua por impago, en primer lugar, proponemos la existencia de una norma que haga referencia a la necesidad de identificar a la vivienda habitual en el contrato de suministro de agua, de modo que a ello se anuden unas mayores garantías en caso de acudir al procedimiento de suspensión.

Entre estas mayores garantías consideramos que debiera incluirse necesariamente que la notificación del aviso de corte sea recepcionada efectivamente por el titular del suministro u otra persona que la reciba en su nombre en el domicilio, sin que pueda darse validez al aviso de Correos devuelto al no haberse recogido la notificación en la oficina.

Entendemos que el concepto de notificación fehaciente incluido en el RSDA debe interpretarse en el sentido de exigir que resulte acreditada tanto la recepción del aviso por la persona destinataria del mismo, como el contenido íntegro del acto que se notifica y la fecha de recepción de dicha notificación. Para que dicha notificación fehaciente se repute como válida la misma deberá efectuarse siguiendo lo dispuesto a tal efecto en la normativa de procedimiento administrativo, cuando la empresa actúa en régimen de derecho público, o en la normativa civil, cuando lo hace en régimen de derecho privado.

También hemos apuntado que debiera incluirse la obligación de una nueva comunicación del aviso de corte cuando se hubiera practicado en la dirección facilitada por el abonado y no se hubiera podido realizar por deficiencias en la misma, cuando esta no coincida con la del suministro.

En el procedimiento exigido para proceder al corte también entendemos necesario clarificar quién sea la Administración competente a la que debieran remitirse los listados de suministros con aviso de corte. Abogamos porque este papel sea trasladado a los Ayuntamientos en tanto les corresponden las competencias en materia de ordenación, gestión, prestación y control de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua de uso urbano. Esta intervención municipal permitiría un mejor control de la actuación del concesionario así como una mejor coordinación de la posible actuación de los Servicios Sociales comunitarios para el caso de que la deuda se debiera a una situación de dificultad económica personal o familiar.

Finalmente, hemos señalado que el incumplimiento del procedimiento para corte de suministro o de las obligaciones que corresponden a las entidades suministradoras al respecto debiera ser sancionado e indemnizado acudiendo a la normativa de protección de las personas consumidoras y usuarias.

Por otra parte, estimamos oportuno que las entidades suministradoras establecieran formalmente unos protocolos de actuación relacionados con el importe mínimo de la facturación en situación deudora que jus-

tifiquen el inicio del procedimiento de suspensión. Estos protocolos debieran ser accesibles al público con objeto de ofrecer la máxima transparencia y permitir el ejercicio de sus derechos por parte de la ciudadanía.

Igualmente, consideramos oportuno recordar las posibilidades que brinda la figura de la fianza como elemento de garantía frente a impagos, de modo que se acuda primeramente al cargo de la deuda con su importe para evitar los perjuicios ocasionados por los cortes de suministro.

En cuanto al plazo para ejercicio de la acción de cobro de la deuda que estuviese pendiente hemos defendido que las entidades suministradoras debieran tener en cuenta el plazo más breve de tres años que aplica alguna doctrina judicial al reclamarse una deuda a personas consumidoras.

Del mismo modo, consideramos oportuno que la normativa sobre suministro domiciliario de agua incluyera supuestos en que no es posible proceder al corte de suministro por impago. Esta Institución considera que existen supuestos que debieran ser amparados por una prohibición absoluta de corte de suministro de agua, como aquellas viviendas en las que residan personas con determinadas enfermedades, mayores y menores que reúnan determinadas características, así como familias en circunstancias económicas acreditadas por los Servicios Sociales comunitarios que justifiquen la adopción de esta medida de protección.

En cuanto a los derechos de reconexión que se exigen para el caso de materializarse el corte de suministro, pese a las medidas adoptadas para evitarlo en atención a una situación de vulnerabilidad social, entendemos necesario que se regulen expresamente modulaciones que permitan atenuar su impacto económico.

Asimismo, hemos indicado la conveniencia de modificar el plazo de reconexión para que este se produzca en el mismo día en que se subsanen las circunstancias que lo originaron cuando se trate de la vivienda habitual.

En cuanto al procedimiento a desarrollar para la detección de fraudes esta Institución estima necesario un mayor desarrollo reglamentario de algunos aspectos que pudieran redundar en favor de los usuarios, con objeto de garantizar su legítimo derecho a la defensa.

Esta reglamentación consideramos oportuno que se incluya en el RSDA, o en el más amplio Reglamento del ciclo integral del agua que pudiera promoverse, con objeto de garantizar un mínimo homogéneo para todo el territorio andaluz.

En su defecto, esta tarea podría ser asumida por las Ordenanzas específicas aprobadas por las diferentes entidades locales para regular la prestación del servicio por parte de la respectiva entidad suministradora.

En dicho procedimiento entendemos que debieran incluirse necesariamente, como garantías en favor del usuario, la firma de testigo en el informe de inspección y la notificación fehaciente de las actuaciones practicadas.

Respecto al carácter de la notificación fehaciente de este trámite nos remitimos a lo expuesto en el anterior apartado sobre la notificación del aviso de suspensión del suministro.

A la notificación habría de acompañarse la oportuna copia del informe de inspección, incluyendo documentación gráfica acreditativa del fraude, así como la liquidación que se le vaya a girar en concepto de valoración del agua defraudada, explicando claramente los criterios empleados.

En el contenido de esta comunicación entendemos igualmente necesaria la concesión al abonado de un trámite de audiencia, cuyo plazo debiera computar a partir de la recepción de la misma, a fin de formular cuantas alegaciones estime oportunas.

Consideramos que este trámite de notificación debiera realizarse con independencia de que el abonado haya estado o no presente en el momento de la inspección, como una mayor garantía que le permita el ejercicio de sus derechos en plazos formales.

No obstante, podría valorarse la posibilidad de que se le diera traslado de la misma información cuando estuviera presente en el acto de la inspección mediante entrega de copia del informe acompañado de una notificación, con firma de recibí, en la que se le conceda el mismo trámite de audiencia.

En la liquidación que posteriormente se le girase, lo mismo que la que se emita de forma definitiva tras el trámite de alegaciones, deberá hacerse constar expresamente la posibilidad de recurrir la misma, así como el órgano al que hubiera de dirigirse y plazo en que hubiera de hacerlo.

Igualmente, esta liquidación definitiva debiera llevar incluida una nota relativa a las posibilidades de pago fraccionado de la deuda y, en caso de dificultades económicas, otras medidas que pudieran acordarse con el abonado para regularizar su situación.

A propósito de esta liquidación, consideramos oportuno que las entidades suministradoras regulen expresamente determinadas modulaciones en los criterios que se emplean para girar la misma de modo que, sin perder su carácter disuasorio, permitan a las personas y familias que se encuentran en riesgo de exclusión social regularizar la situación de su suministro de agua y disfrutar del mismo conforme a su situación económica.

Finalmente, esta Institución también considera oportuno que se arbitre un régimen jurídico de infracciones y sanciones, con las suficientes garantías legales, que tenga por objeto la erradicación de prácticas defraudatorias.

Con el mismo objeto, consideramos conveniente la valoración de las circunstancias en que resulta procedente acudir a la vía penal.

Estas actuaciones, en todo caso, debieran ir acompañadas de las oportunas campañas de información a la población con objeto de que se ponga en su conocimiento las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de la defraudación, así como las posibilidades existentes para facilitarles el pago de las facturas cuando la situación económica fuese la que podría justificar tal actuación.

En casos de averías en las instalaciones interiores, estimamos oportuno que las Ordenanzas por las que se aprueban las contraprestaciones que corresponden a la prestación del servicio regulen determinadas modulaciones para evitar una facturación excesiva

Como requisitos necesarios, entendemos que debieran fijarse que la pérdida de agua se haya producido de modo involuntario y no apreciable, además de que se adopten las medidas oportunas para solventar con diligencia la situación por la que se produjo la fuga.

Las decisiones que se adoptasen y tuviesen reflejo en la correspondiente normativa debiera contar con la suficiente transparencia y ser accesible al público a través de la web de la entidad suministradora, junto con el resto de información relativa a las tarifas del servicio, así como los procedimientos a través de los que se podría aplicar.

Resultaría aconsejable que se establecieran unos mínimos en la reglamentación autonómica que sirvieran de común denominador para todas las entidades suministradoras en Andalucía.

Igualmente, estimamos necesario que la Ley de Aguas para Andalucía recogiese previsiones similares de aplicación para la exacción del canon autonómico de depuración, dado que este tributo también se configura

para penalizar consumos excesivos y entendemos que estos habrían de ser voluntarios y conscientes para tener tal consideración.

Finalmente, con objeto de evitar las pérdidas de agua que se producen estimamos necesario que las entidades suministradoras asuman un papel proactivo en la advertencia y localización de posibles fugas para procurar su corrección inmediata.

Consideramos necesario abordar una regulación más exigente relativa al aviso al abonado cuando se produzcan circunstancias de consumo excesivo que debieran determinarse con antelación para activar estos mecanismos de respuesta.

Entre los derechos del abonado que deben quedar garantizados en este procedimiento habrían de incluirse los relativos a la constancia de la notificación que se curse; plazos para el cumplimiento de la obligación de responder a la comunicación y, en su caso, reparar la avería; comunicación de los efectos de la inobservancia del requerimiento que se practique; y potestades que podría ejercitar la compañía suministradora a los efectos de garantizar que no se siga produciendo la pérdida de agua si se debiese a avería.

Con objeto de mejorar la respuesta ante posibles fugas de agua, también estimamos oportuno que la norma autonómica reduzca los plazos mínimos de toma de lecturas por parte de las entidades suministradoras.

Asimismo, habría que tener en cuenta la oportunidad que brindan las nuevas tecnologías para el acceso inmediato a la información sobre datos de consumo.

Igualmente, habría que insistir en la renovación y mejora de las instalaciones interiores, valorándose la oportunidad de establecer inspecciones periódicas a las instalaciones interiores con determinada antigüedad.

Esta actuación debiera ir unida de las oportunas ayudas en favor de personas y familias con menos recursos como viene haciéndose con las ayudas a la rehabilitación edificatoria.

7. ATENCIÓN AL CLIENTE Y RECLAMACIONES

7.1 Sistemas de atención a la clientela

Algunas de las quejas recibidas en esta Institución en relación con la prestación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, venían referidas a dificultades para la realización de trámites que exigían el desplazamiento a la oficina de la entidad, ubicada en distinta localidad, al uso de teléfonos de coste elevado para gestiones relacionadas con el contrato de suministro, a dificultades para realizar el pago de recibos, a la escasa intimidad de las oficinas de atención a la clientela...

Con objeto de incluir en el marco de este Informe Especial una valoración del sistema de atención a la clientela, solicitábamos a las entidades suministradoras información sobre horarios de atención al público, espacios disponibles, utilización de teléfonos gratuitos de atención y/o de medios de comunicación digital para canalizar la atención ciudadana...

Asimismo, preguntábamos si contaban con una Carta de servicios u otros indicadores de calidad sobre atención a la clientela, rogando su aportación en caso afirmativo así como de los resultados de su evaluación.

De la información recabada en las respuestas a los cuestionarios podemos ofrecer los siguientes datos:

– Atención presencial

Las entidades suministradoras por regla general atienden en su respectiva oficina en horario de mañana, variando el número de horas. Sólo excepcionalmente se presta este servicio en horario de tarde (Emasesa y Aguas y Servicios de la Costa Tropical, esta sólo los lunes).

Las entidades suministradoras que prestan servicio en más de una localidad pueden tener una oficina central y en cada una de las localidades abastecidas, aunque no presten servicio en todas a diario (p.e. Acosol, Areciar, Emasesa, Emproacsa, Somajasa), o por zonas (p.e. Aguas del Huesna, Aguas y Servicios de la Costa Tropical, Giahsa). Otras en la misma situación, sin embargo, limitan la atención territorializada a oficinas móviles (p.e. Aguasvira) o incluso carecen de la misma (p.e. Aljarafesa, Emasagra, Mancomunidad de municipios del Bajo Andarax)

– Atención telefónica

El uso de teléfonos gratuitos se está extendiendo pero aún no es práctica habitual. Algunas empresas que prestan servicios en diversas localidades, como Aqualia, no lo tiene implantado para todas. Algunas entidades incluso nos manifestaron su posible efecto contraproducente cuando los usuarios hacen un uso abusivo e inadecuado de este servicio frente a los costes que le supone a la empresa.

Las entidades (p.e. Aguas de Huelva, Giahsa, Hidralia) que hacen uso de teléfonos de tarificación especial (901 y 902) suelen ofrecer información sobre un número alternativo con prefijo provincial, aunque no siempre es así.

La atención telefónica suele abarcar un horario más amplio que el de oficina, incluyendo la tarde y, en ocasiones, las 24 horas.

El número de teléfonos para comunicación de averías sí es más habitual que sea gratuito, además de estar disponible las 24 horas, aunque algunas empresas también utilizan números de tarificación especial para este servicio (p.e. Aqualia 902).

– Páginas webs

Casi la práctica totalidad de entidades que han contestado el cuestionario cuentan con páginas web de información sobre su actividad e incluso para la realización de trámites relacionados con el contrato de suministro.

Únicamente dos de ellas (Aguas de la Sierra de Cádiz y Medina Global) carecen de página web, aunque se encuentran en construcción.

– Cartas de Servicios

La mayoría de las entidades suministradoras carecen de cartas de servicio en el sentido estricto pero disponen de indicadores de calidad, con objeto de medir el índice de satisfacción de su clientela. Incluso muchas de ellas se encuentran acogidas a sistemas de gestión ISO 9001.

Sólo unas pocas contarían expresamente con la figura de la Carta de Servicios (p.e. Emasesa).

En ocasiones para conocer si los clientes se encuentran satisfechos con determinados aspectos del servicio acuden a las encuestas de satisfacción entre los abonados.

A las asociaciones de consumidores preguntábamos por la valoración que les merecían estos aspectos relacionados con la atención a la clientela.

Por lo que hace a las oficinas señalan que les consta la existencia de importantes colas en algunas entidades, de forma que la atención presencial se demora en exceso. Algunos usuarios se ven obligados a acudir antes de la apertura de puertas para pedir turno y posteriormente coger número.

En las oficinas que existe cita previa el problema se produciría cuando hay un exceso de demanda, de forma que el usuario se ve obligado a esperar a la fecha que le asignan y no puede iniciar un trámite de reclamación o de incidencia hasta varios días después de que se produjesen los hechos que la motiven.

En cuanto a la atención telefónica destacan las asociaciones de consumidores que exista un amplio número de entidades que cuentan con números de teléfono gratuitos.

Por contra, en los casos en que el teléfono de atención a la clientela es de coste compartido, reclaman que las entidades suministradoras debieran hacer un esfuerzo por asumir la gratuidad de este servicio de atención, ya que no todos los colectivos de usuarios pueden tener herramientas para el acceso a los medios de comunicación digital y para la realización de trámites a través de oficinas virtuales.

A este respecto, reclaman que el RSDA debiera integrarse con las previsiones del TRLGDCU en torno a esta cuestión, a lo que habría de adicionar la gratuidad del servicio de atención telefónica dado el carácter de servicio esencial.

Igualmente, consideran que la atención presencial no debiera mermarse dando paso a la prioridad en el uso de las nuevas tecnologías como medio de atención a la clientela. Destacan que a día de hoy todavía son muchos los usuarios que demandan un servicio en las oficinas, que sea accesible, con un interlocutor directo y en un horario amplio, donde no sólo puedan realizar trámites sino recibir adecuado asesoramiento e información sobre los servicios, así como plantear cuantas quejas y reclamaciones puedan surgir, teniendo a su disposición las oportunas hojas oficiales de quejas y reclamaciones de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la existencia de Cartas de Servicio señalan que se configuran como herramientas muy útiles a la hora de medir los compromisos de calidad de los servicios que se prestan a los usuarios y que sería

deseable su implementación en todas las entidades suministradoras. Asimismo, indican que cuando constasen con estas Cartas de servicio resulta esencial que esta información conste en la factura para que sea accesible al mayor número de usuarios.

Una vez expuestas la información y aportaciones sobre la atención al cliente facilitadas tanto por entidades suministradoras como por asociaciones de consumidores, estimamos oportuno ofrecer nuestras valoraciones al respecto.

A nuestro juicio, para la descripción de las características esenciales que deben reunir los servicios de atención al cliente resultan suficientes las previsiones contenidas en la normativa general sobre protección a las personas consumidoras, con las matizaciones que expondremos.

Así, dispone el artículo 21.2 TRLGDCU una serie de requisitos relacionados con la debida constancia de las reclamaciones, la debida separación de la actividad comercial así como los deberes de atención a las personas con discapacidad y personas mayores:

«Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor y usuario deberán asegurar que este tenga constancia de sus quejas y reclamaciones, mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero. Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance.

Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.

Se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.»

El mismo precepto concluye en relación con la atención telefónica que deben dispensar los servicios de atención al cliente:

«En caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior a la tarifa básica, sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas. A tal efecto, se entiende por tarifa básica el coste ordinario de la llamada de que se trate, siempre que no incorpore un importe adicional en beneficio del empresario.»

El límite establecido por referencia a la tarifa básica se entiende equivalente al coste de una llamada nacional. No obstante, si la llamada se realiza desde un teléfono móvil su coste podrá variar dependiendo del operador con el que tenga contratado los servicios de voz pero por regla general suele ser superior.

Algunas empresas siguen utilizando teléfonos de tarificación especial, 901 y 902, siendo la diferencia en que el primero es de coste compartido y el segundo asume su coste el usuario. Estos números suponen en

la mayoría de las ocasiones un coste añadido para el usuario porque cada vez es más frecuente contar con “tarifas planas” de llamadas nacionales en las que no están incluidas dichos números.

En ningún caso las compañías telefónicas podrían remunerar a las entidades suministradoras por el uso de estos números de tarificación especial al estar expresamente prohibido por la normativa de consumo.

Pese a esta regulación general de la atención telefónica, hemos de indicar que la normativa sobre suministro eléctrico contempla una regulación específica de obligaciones a cargo de las empresas comercializadoras en relación al suministro, incluyendo la gratuidad del servicio de atención telefónica. Así, dispone el artículo 46.o) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico:

«Para el suministro a consumidores finales deberán disponer de un servicio de atención a sus quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, poniendo a su disposición una dirección postal, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono, ambos gratuitos, y un número de fax o una dirección de correo electrónico al que los mismos puedan dirigirse directamente. Dicho sistema de comunicación electrónica, deberá emitir de forma automatizada un acuse de recibo con indicación de la fecha, hora y número de solicitud, de manera que quede constancia de la hora y fecha en que la solicitud ha tenido entrada. Los prestadores comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.

El servicio de atención a los consumidores que establezcan las empresas comercializadoras deberá adecuarse, en todo caso, a los parámetros mínimos de calidad establecidos en la legislación de defensa de los consumidores y usuarios.

La empresa comercializadora no podrá desviar llamadas realizadas al número de teléfono gratuito mencionado a números que impliquen un coste para los consumidores, ya sea vía telefónica, mediante mensajes de texto u otros análogos para la atención de quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones. El servicio de atención al consumidor en ningún caso proporcionará ingresos adicionales a la empresa a costa del consumidor.

Las empresas comercializadoras, junto a los números de tarificación compartida que publiciten las empresas para que los consumidores y usuarios soliciten información con carácter general sobre los servicios ofertados o publicitados, deberán publicitar números geográficos de telefonía para proporcionar la misma información, en todos los soportes de información comercial que manejen, debiendo figurar estos números en el mismo emplazamiento que los números de tarificación compartida y en el mismo tamaño y tipo de letra.»

En casi idénticos términos se pronuncia la normativa sobre suministro de gas en relación con la gratuidad del servicio de atención telefónica y número de teléfono para atención de las quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones (art. 81.n de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos).

Esta Institución considera apropiado que una regulación similar relativa a la gratuidad del servicio de atención telefónica se recogiese en el RSDA o en la futura aprobación de un reglamento sobre el

ciclo integral del agua que pudiese aprobarse. La medida encontraría su justificación en el hecho de que, al igual que el suministro de luz y de gas, el abastecimiento de agua y el saneamiento se presentan como servicios de interés general que resultan esenciales para atender las necesidades básicas de la persona.

Un aspecto al que no se hace referencia y que nos parece de interés es el relativo a unos parámetros mínimos de calidad en la atención presencial.

El TRLGDCU hace referencia al debido respeto al principio de accesibilidad universal, pero no menciona unos estándares mínimos en cuanto a otras condiciones exigibles para la atención presencial como pudieran ser las referidas a la proximidad al usuario o a la preservación de la intimidad de las comunicaciones.

En este sentido, algunas de las quejas recibidas en esta Institución se referían a las incomodidades y gastos sufridos al haber tenido que desplazarse a la oficina de atención al cliente, ubicada en una localidad distante a varios kilómetros. En ocasiones, aunque la entidad abriría una oficina de atención determinados días de la semana en su localidad, tratándose de una cuestión urgente las personas afectadas hubieron de desplazarse igualmente. En algún caso se habría indicado al abonado que para solucionar el problema que tenía debía acudir a su oficina, pero por tratarse de segunda residencia resultaba inviable al distar muchos kilómetros.

También en algunas quejas se nos ha hecho referencia a la falta de intimidad de la oficina de atención, debido a que por sus escasas dimensiones o por la ubicación de espacios el cliente relata el problema, en muchas ocasiones relacionado con sus dificultades económicas, en presencia muy cercana de las personas que esperan su turno.

Algunas quejas también pusieron de manifiesto largas esperas en la oficina hasta el momento de poder recibir atención.

Con objeto de solucionar estas situaciones, además de las medidas que puedan adoptar las propias entidades suministradoras por la mejora de la calidad de sus servicios y en atención a las sugerencias que le dirija la clientela, sería conveniente valorar la oportunidad de establecer por norma unos estándares mínimos relativos a las oficinas de atención al cliente.

Un detalle más a considerar sobre la atención a la clientela es la importancia de que la información relativa a la entidad suministradora esté disponible, en primer lugar en la factura y, de forma más detallada, en su propia página web.

Entre la información de interés a la que debiera accederse con facilidad debería incluirse la relativa a su propia naturaleza y estructura, normativa del servicio, tarifas que aplica, con expresa mención a posibles bonificaciones y manera de tramitarlas, acceso a la correspondiente normativa publicada en boletines oficiales, información sobre los distintos trámites a realizar y modelos de formularios, sobre las actuaciones que desarrolla y las inversiones que realiza...

Asimismo, en cuanto a la atención de su clientela, la página web debiera hacer mención a las distintas vías para establecer comunicación (oficina, teléfono, fax, correo electrónico u otras), horarios e indicaciones relativas a la exigencia o posibilidad de concertar cita previa para atención presencial en oficina.

Dicha obligación además viene impuesta por la propia Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, cuando la entidad suministradora dispone de un sitio de Internet para la prestación de sus servicios y/o el suministro de información.

De acuerdo con el artículo 10 de la mencionada Ley, como prestadoras de servicios de la sociedad de la información, deberán poner a disposición de los destinatarios del servicio la siguiente información:

«a) Su nombre o denominación social; su residencia o domicilio o, en su defecto, la dirección de uno de sus establecimientos permanentes en España; su dirección de correo electrónico y cualquier otro dato que permita establecer con él una comunicación directa y efectiva.

b) Los datos de su inscripción en el Registro Mercantil en el que, en su caso, se encuentren inscritos o de aquel otro registro público en el que lo estuvieran para la adquisición de personalidad jurídica o a los solos efectos de publicidad.

(...)

e) El número de identificación fiscal que le corresponda.

f) Cuando el servicio de la sociedad de la información haga referencia a precios, se facilitará información clara y exacta sobre el precio del producto o servicio, indicando si incluye o no los impuestos aplicables y, en su caso, sobre los gastos de envío.»

Hemos de señalar que el uso de páginas webs para la realización de trámites relacionados con el contrato de suministro es una práctica bastante extendida que permite a los usuarios la interlocución con la empresa suministradora sin necesidad de desplazamientos ni esperas.

Desde las oficinas virtuales se permiten trámites como altas y bajas, cambios de titularidad, comunicación de datos, análisis de consumos, consulta de facturas y pago de las mismas, así como formular consultas y reclamaciones.

Las nuevas tecnologías también están permitiendo el uso de aplicaciones para realizar dichas gestiones directamente desde el teléfono móvil o la *tablet*.

Algunas entidades también han acudido a servicios “Servialertas” para comunicarse con los usuarios y trasladarles información concerniente a su propio contrato tales como actualización de datos, devoluciones bancarias, avisos de suspensión...

Igualmente, las nuevas tecnologías se presentan como vías alternativas de atención a la clientela, interactuando de forma más rápida y eficaz. Así, las plataformas de redes sociales como Facebook o Twitter, a través de las cuales las entidades suministradoras trasladan a su clientela información de interés como averías o cortes programados, novedades sobre la regulación del servicio, etc.

Recordemos también que las páginas webs se presentan como cauce idóneo para satisfacer las obligaciones de publicidad activa que se derivan del deber de transparencia exigible de conformidad con la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Este deber incumbe a las Administraciones públicas, entre ellas las distintas entidades que integran la Administración local andaluza, los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las mismas y las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de dichas entidades sea superior al 50 por ciento

Además, las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta deberán cumplir con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en la mencionada ley, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera y en la gestión

de los servicios locales de interés general previsto en el artículo 27.8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que tendrán el carácter de comunes y mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales. Las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio público y los pliegos o documentos equivalentes habrán de recoger dichas obligaciones de publicidad activa (art. 5.3 de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía).

En esta línea también sería deseable que se promoviera entre las entidades suministradoras la implantación de Cartas de servicios, como documento en el que se recogen los derechos que asisten a la clientela en relación con la prestación del servicio así como los compromisos de calidad de la propia entidad suministradora ante determinadas cuestiones relacionadas con el ejercicio de su actividad.

Aunque no se trate propiamente de una Carta de servicios, nos parece de interés destacar los compromisos que asumen algunas entidades ante su clientela. Estos compromisos están relacionados con algunos de los aspectos de la prestación del servicio que pueden afectar significativamente al usuario y se publicitan en sus páginas webs. En caso de incumplimiento de los mismos, la entidad asume la obligación de descontar determinado importe en la siguiente factura del usuario a modo de indemnización (10 o 20 euros).

Citaremos, por su curiosidad, las cartas de compromisos que publican entidades como Aguas de Huelva, Emasagra e Hidralia San Fernando:

“Compromiso 1. Responsabilidad: Si al leer su contador detectamos un consumo superior al límite esperado, nos comprometemos a comunicarlo de forma inmediata o a través de la factura.

Compromiso 2. Precisión: Nos comprometemos a realizar una correcta lectura de tu contador. Si cometemos un error lo subsanaremos en un plazo máximo de 10 días laborales.

Compromiso 3. Confianza: Ejecutamos de forma inmediata las gestiones comerciales más usuales.

Compromiso 4. Eficacia: Damos respuesta a cualquier queja o reclamación en un plazo máximo de 10 días laborales.

Compromiso 5. Eficiencia: Instalamos su contador en un plazo máximo de 3 días.”

Las Cartas de Servicios llevan como valor añadido el que se configuran como documento que tiene por objeto informar al ciudadano sobre los servicios que gestiona la entidad, las condiciones en que se prestan, los derechos de los ciudadanos en relación con estos servicios y los compromisos de calidad que se ofrecen en relación con su prestación.

Obviamente, para su adecuado conocimiento por parte de la población requerirán de la debida publicidad en páginas webs y dependencias de la entidad, así como de cuantas acciones de divulgación se estimen oportunas.

En defecto de las mismas entendemos que juegan el mismo papel las cartas de compromisos, en la línea de los ejemplos expuestos, si bien sería necesario dotarles de mayor contenido.

A fin de ir avanzando en esta materia también resultaría conveniente que la propia reglamentación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, incluyese alguna referencia a unos mínimos en la calidad de la atención al cliente y de la prestación del servicio cuyo incumplimiento acarree determinadas consecuencias para la entidad.

En este sentido, la normativa del sector eléctrico regula concretos requisitos cuyo incumplimiento podrán suponer incluso la obligación de indemnizar a los usuarios.

Así, por ejemplo, las interrupciones en la calidad del suministro individual, cuando sobrepasen determinados valores, determinarán que la distribuidora esté obligada a aplicar determinados descuentos en la facturación de los consumidores dentro del primer trimestre del año natural siguiente (artículos 104 y 105 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica).

También se establecen requisitos en la atención al consumidor (artículo 103 del mismo Reglamento), relacionados con los plazos para atender solicitudes de suministro, ejecución de instalaciones necesarias, instalación de contadores, reconexión de suministro, atención a reclamaciones... El incumplimiento de cualquiera de dichos indicadores de calidad supondrá la obligación de abonar al consumidor, por cada incumplimiento, en la primera facturación que se produzca, la mayor de las siguientes cantidades: 30,050605 euros o el 10 por 100 de la primera facturación completa (art. 105.6 del Real Decreto 1955/2000).

Ateniéndonos a la idéntica naturaleza de la prestación del servicio de abastecimiento de agua, como servicio de interés general y esencial para atender las necesidades básicas humanas, creemos conveniente que se recogieran parecidas previsiones relativas a indicadores de calidad y sobre las consecuencias que su incumplimiento pudiera suponer.

Si estas previsiones no tuvieran su encaje más adecuado en la normativa autonómica, al menos esta podría establecer unos márgenes dentro de los cuales las entidades locales titulares del servicio pudieran establecer su concreción y, en defecto de la misma, que pudieran resultar de aplicación supletoria.

Todo ello con objeto de fijar unos mínimos homogéneos para todo el territorio andaluz sobre la base del necesario consenso que requiere la adopción de este tipo de decisiones.

Por último, y no menos importante, no podemos olvidar que los servicios de atención a la clientela deben garantizar la adecuada atención a las personas con discapacidad, así como a las personas mayores (art. 21.2 TRLGDCU).

Resulta obligado para las entidades suministradoras adoptar los ajustes razonables que demandan dichas personas a causa de determinadas deficiencias en sus capacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, eliminando cuantas barreras obstaculizan el ejercicio real y efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos.

Recordemos que los bienes y servicios a disposición del público es uno de los ámbitos de aplicación de las medidas previstas en la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal.

Entre estas medidas se encuentran las exigencias de accesibilidad, entendiendo por tales los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, con arreglo a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.

También la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, establece las obligaciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.

Estas exigencias resultan predicables tanto de las páginas de Internet cuyo diseño o mantenimiento financien total o parcialmente las Administraciones públicas, como las páginas de Internet de entidades y

empresas que se encarguen de gestionar servicios públicos, siendo aquéllas las encargadas de exigir su cumplimiento a estas.

Sobre este asunto abunda el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

Entre otros, se establecen los criterios de accesibilidad aplicables a las páginas de internet de las administraciones públicas o con financiación pública. De igual modo, serán exigibles, y en los mismos plazos, estos criterios de accesibilidad para las páginas de Internet de entidades y empresas que se encarguen, ya sea por vía concesional o a través de otra vía contractual, de gestionar servicios públicos.

Los mismos criterios de accesibilidad para personas mayores y personas con discapacidad se exigen en relación con programas informáticos utilizados por las Administraciones públicas cuyo destino sea el uso del público en general, así como en relación con los servicios, procesos, procedimientos y dispositivos de firma electrónica.

A este respecto, hemos podido comprobar que algunas páginas web sí incluyen información específica acerca de la accesibilidad a sus contenidos, habiéndose adaptado a las recomendaciones del grupo de trabajo WAI (Web Accessibility Initiative) perteneciente al Consortium World Wide Web–W3C.

En cualquier caso no se trata de una práctica generalizada (según hemos podido comprobar por muestreo), por lo que habría que seguir trabajando en la eliminación de barreras hacia las personas con discapacidad, así como extender esta labor no sólo a páginas webs sino a otros canales de atención a la clientela, dentro del deber de ajuste razonable.

En relación con las oficinas de atención personal a la clientela, habrían de tomarse en cuenta las indicaciones contenidas en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, con respecto a edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública que deberán ser accesibles a las personas con cualquier tipo de discapacidad. En particular, lo dispuesto en su artículo 49:

«Los edificios, establecimientos e instalaciones de las administraciones y empresas públicas ya existentes, se realicen o no obras de reforma en los mismos, se adaptarán gradualmente a las condiciones de accesibilidad establecidas en esta Ley y en sus normas de desarrollo. Para ello, los poderes públicos elaborarán planes de actuación que garanticen, de acuerdo con un orden de prioridades y las disponibilidades presupuestarias, la accesibilidad de sus edificios, estableciendo un porcentaje mínimo en sus presupuestos anuales hasta conseguir la completa eliminación de las barreras existentes en un plazo de tiempo limitado.»

La accesibilidad resulta igualmente predicable de las zonas y elementos de urbanización de utilización colectiva situados en los espacios exteriores de los edificios y establecimientos en que se ubiquen las oficinas de atención.

La Ley 1/1999 también contiene disposiciones relativas a la supresión de barreras en la comunicación a cargo de las Administraciones públicas, que deberán establecer mecanismos y alternativas técnicas que hagan accesibles los sistemas de comunicación y señalización a toda la población, garantizando especialmente, entre otros, el derecho a la información.

Recordemos, finalmente, que los incumplimientos de las obligaciones de accesibilidad establecidas por ley están sometidos al régimen de infracciones y sanciones vigente en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

7.2 Tramitación de reclamaciones

Tanto a las entidades suministradoras como a las asociaciones de consumidores consultábamos las posibles deficiencias que hubiesen detectado en la atención las reclamaciones relacionadas con el suministro de agua, ya fuesen por la concurrencia de distintas Administraciones o cauces de reclamación, como por la posible falta de respuesta adecuada de las mismas para su resolución.

También les solicitábamos una valoración de los cauces que estimasen más adecuados para la tramitación de reclamaciones y de los mecanismos que hubiese que promover para la mejora del sistema de atención de reclamaciones.

Algunas entidades han identificado la concurrencia de Administraciones y el uso de varias vías de reclamación por parte del abonado como una de las causas que motiva el retraso en la resolución del conflicto y, peor aún, hace que se obtengan resultados distintos basados en interpretaciones no coincidentes sobre la normativa de aplicación.

Sobre el papel de los Servicios de Consumo en la resolución de reclamaciones nos indican que debiera ser apoyado con formación especializada sobre el servicio del ciclo integral del agua. También se hace referencia a la escasa motivación y al excesivo plazo de resolución que impide el acceso a la vía jurisdiccional, a cualquiera de las partes, incluso hasta años después de producirse los hechos.

Algunos aspectos serían objeto de reclamaciones más reiteradas como el caso de facturaciones por avería, por lo que las empresas reclaman una regulación al respecto. También señalan la necesidad de que se regule el tratamiento de las reclamaciones formuladas por personas que no ostentan la condición de titular del suministro y luego resulta imposible su localización.

Otras entidades, sin embargo, ponen de manifiesto la escasa incidencia de reclamaciones en la prestación del servicio y la suficiencia de los cauces para atenderlas.

En cuanto a los cauces más adecuados para la tramitación de reclamaciones destacan que la satisfacción de sus clientes y la protección de sus derechos también forman parte de los objetivos inherentes a la gestión del servicio.

Algunas empresas han insistido en señalar que las OMIC debieran jugar un importante papel como primer cauce de atención a los usuarios ante una reclamación. Otras han destacado el papel de los Consejos Provinciales de Consumo u otros órganos específicos de mediación creados en su seno, como vía de entendimiento para hacer valer en ellos los acuerdos que conduzcan a las partes interesadas para alcanzar sus pretensiones.

Entienden que el papel mediador que juegan estos Consejos complementa de manera muy adecuada el dictado de resoluciones administrativas por las autoridades de consumo. En estos casos ponen en duda aquellos instrumentos (arbitraje) en los que es un tercero el encargado de resolver el conflicto sin que exista posibilidad de recurrir a un órgano superior su decisión.

Muy pocas estarían sujetas al arbitraje de consumo (Emproacsa, Emacsa, Somajasa), con diferente valoración sobre sus resultados. Incluso hemos podido conocer que alguna que se encontraba adherida finalmente habría acordado denunciar su oferta pública de adhesión al sistema (Giahsa). Al respecto, unas consideran que aporta las ventajas de ser un mecanismo extrajudicial, gratuito, sencillo y rápido, mientras que sus detractoras denuncian las dilaciones que sufre este procedimiento.

Determinadas entidades cuentan con órganos específicos para la atención de reclamaciones que hayan sido desestimadas en primera instancia por la propia entidad. Así, la figura del Defensor del cliente en Apemsa, Aljarafesa, Hidralia (adheridos al Mediador de Aquadom, denominado "Customer Counsel").

Otras entidades ponen de manifiesto una buena interacción con la entidad titular en la gestión de posibles reclamaciones, tanto informando de suspensiones de suministro como de conflictos interpretativos con el cliente. El trabajo coordinado con las distintas Administraciones y con asociaciones de consumidores garantizan la agilidad en la respuesta y la transmisión de información relevante.

Como regla general, las asociaciones de defensa de las personas consumidoras señalan que las reclamaciones dirigidas desde la respectiva asociación son atendidas en plazos razonables, aunque se aprecia más resistencia en aquellos aspectos que no están perfectamente delimitados en el RSDA.

El mayor inconveniente, a su juicio, sería que las entidades suministradoras, salvo raras excepciones, no se encuentran adheridas al arbitraje de consumo ni acogidas a sistemas de mediación reglados. Como excepciones a esta posibilidad de mediación, a través de los Consejos Provinciales de Consumo, se mencionan Aguasvira, Emasagra, Aguas y Servicios de la Costa Tropical, Giahsa, Emasa, Emasesa y Aljarafesa.

Para la mejora de los cauces de reclamación señalaron las asociaciones de consumidores que habría de incidirse en horarios de atención y accesibilidad de oficinas, de modo que fuese posible realizar trámites tanto de forma presencial como telefónica y on line.

Para la mejora del sistema de atención de reclamaciones consideran que las entidades suministradoras debieran estar acogidas a sistemas de mediación y arbitraje, así como otras vías de resolución extrajudicial de conflictos.

Una cuestión concreta sobre la que las asociaciones de defensa de las personas consumidoras estiman necesario incidir es en la necesaria paralización del cobro de facturas reclamadas por disconformidad hasta que quede resuelta la reclamación, cosa que no siempre ocurriría.

Finalmente, consideran que se favorecería la resolución de conflictos si se reforzaran las relaciones entre las entidades suministradoras y las asociaciones de defensa de las personas consumidoras, contribuyendo a la prevención y solución de quejas y reclamaciones tanto individuales como colectivas.

Por nuestra parte, antes de entrar en el análisis detallado de los sistemas de quejas y reclamaciones nos parece oportuno recordar las previsiones contenidas en el TRLGDCU (art. 21):

«3. En todo caso, y con pleno respeto a lo dispuesto en los apartados precedentes, los empresarios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor y usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados. Los empresarios comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.

Los empresarios deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación. En caso de que en dicho plazo esta no hubiera sido resuelta satisfactoriamente, los empresarios adheridos a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos facilitarán al consumidor y usuario el acceso al mismo cuando este reúna los requisitos previstos en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo y en la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo o normativa que resulte de aplicación y, como tales, hayan sido notificados a la red comunitaria de órganos nacionales de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo.

4. Los empresarios a que se refiere el apartado anterior y aquellos que estén adheridos a códigos de conducta, incluidos los elaborados a escala comunitaria, o sean miembros de asociaciones u organismos profesionales que ofrezcan sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos que reúnan los requisitos previstos en el apartado anterior, indicarán en las ofertas comerciales que presenten de forma detallada sus servicios, el sistema extrajudicial de resolución de conflictos que ofrecen a los consumidores y usuarios, el modo de obtener información sobre sus características y la forma de acceder a dicho sistema extrajudicial.»

En parecidos términos se pronuncia la normativa sobre el sector eléctrico que, además de lo señalado en el apartado anterior sobre atención a la clientela, establece en la letra *n*) del mencionado artículo 46 como obligación a cargo de la comercializadora:

«Informar a sus clientes sobre sus derechos respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio. A estos efectos las empresas comercializadoras deberán ofrecer a sus consumidores, la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que cumpla los requisitos establecidos por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 y en las disposiciones nacionales de transposición. Dichas entidades habrán de ser acreditadas como tales por la autoridad competente.»

7.2.1 Presentación de la reclamación

Del marco normativo expuesto debemos concluir, en cuanto a las vías de presentación de reclamaciones, que las entidades suministradoras deben permitir el uso de dirección postal, número de teléfono, número de fax o dirección de correo electrónico.

Por cualquiera de estas vías que se formulase la reclamación, deberá la entidad entregar una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero, de manera que el usuario tenga constancia de que ha tenido entrada (artículo 21.2 TRLGDCU).

En cuanto a la persona que pueda formular la reclamación, de acuerdo con el artículo 11 RSDA es un derecho que corresponde al abonado, señalando expresamente:

«Cuando la reclamación se refiera al cumplimiento de las condiciones del suministro de agua, el reclamante deberá acreditar su condición de titular del contrato de suministro, o representante legal del mismo.»

Esta previsión supone que no se admitirá a trámite la reclamación si quien la formula no acredita ostentar la titularidad del contrato, contar con la autorización del titular o, en su caso, que la entidad suministradora le ha autorizado al uso del suministro sin tener contrato a su nombre.

A propósito de esta cuestión, hemos tenido ocasión de plantear nuestra postura ante la Administración de consumo, señalando la conveniencia de interpretar la norma en un sentido favorable a la persona usuaria que permita la tramitación de la reclamación con objeto de conocer sobre la actuación de la entidad suministradora.

El caso se produce con bastante frecuencia cuando la persona que hace uso de la vivienda no tiene contratado el suministro a su nombre por los motivos que sea (inquilinos cuyo contrato está a nombre del propietario, familiares de personas que residieron en la vivienda y contrataron en su día el suministro, personas que adquirieron la propiedad del inmueble y no se ocuparon de cambiar la titularidad del suministro...).

En estos supuestos también suele ocurrir que la persona que hace uso del suministro es la que se encarga del pago de recibos y facturas, incluso mediante domiciliación bancaria.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el ámbito del Derecho privado se admite que el uso y pago mediante factura de un servicio es de por sí un contrato, reconociendo en vía judicial la prueba de su existencia aunque el mismo no se haya formalizado, dado que los contratos son obligatorios cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado (art. 1278 C.C.). La existencia del consentimiento, y por tanto del contrato, es una cuestión de hecho apreciable por los Tribunales de manera que, determinado como probado el acuerdo, se despliegan todos los efectos inherentes a dicho pacto.

Bien es verdad, que el contrato de suministro es el que rige las relaciones entre la entidad suministradora y el abonado, lo que supone una serie de derechos y obligaciones mutuas entre los que se encuentran las relativas a la tramitación de reclamaciones.

No obstante, entendemos que el artículo 11 RSDA también debe ponerse en relación con el artículo 4 RSDA, que define al abonado como titular del derecho de uso del inmueble que tenga contratado el suministro.

En consecuencia, la titularidad del derecho de uso del inmueble en el momento de producirse los hechos objeto de reclamación entendemos que es una circunstancia que debe tenerse en cuenta para permitir una interpretación normativa que habilite para tramitar la reclamación, siempre y cuando se den dos circunstancias: que se regularice la situación anómala y el titular del derecho de uso pase a ser igualmente titular del contrato de suministro; y se acredite que el reclamante ya era titular del derecho de uso del inmueble en el momento de producirse los hechos objeto de reclamación.

Esta interpretación valoramos que permite una mejor defensa de las personas consumidoras en relación con la prestación de un servicio de interés general esencial como el suministro domiciliario de agua.

Ante las dudas que suscita esta interpretación por la posible colisión con derechos de terceros, y una vez valoradas estas circunstancias, entendemos que sería oportuna la regulación del supuesto para permitir la tramitación de la reclamación presentada por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando resulte acreditado que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

7.2.2 Paralización del cobro de facturas reclamadas

Continuando con los trámites propios de la reclamación, si esta se refiere a disconformidad con la facturación, supone para la entidad suministradora la obligación de paralizar la gestión de cobro.

Esta situación se encuentra regulada por el propio RSDA, que dispone en su artículo 105, párrafo segundo:

«Las reclamaciones no paralizarán el pago de las facturaciones o liquidaciones objeto de las mismas; no obstante, cuando la reclamación se plantee por disconformidad con la cuantía facturada por el servicio, el abonado tendrá derecho a que no se le cobre el exceso sobre la facturación inmediatamente anterior. Una vez resuelta la reclamación, la Entidad Suministradora, en base a la cantidad satisfecha por el abonado, realizará la correspondiente liquidación.»

Pese a esta disposición, coincidimos con las asociaciones de defensa de las personas consumidores en que resulta necesario adoptar medidas para que se produzca la efectiva paralización del cobro de facturas reclamadas.

Por la tramitación de quejas hemos podido conocer que no siempre se paraliza el cobro de la factura, o bien, que se reactiva su cobro antes de que la Administración autonómica dicte la oportuna resolución, en ocasiones debido a las dilaciones del expediente de reclamación.

Nos parece oportuno señalar que se reiteran los casos en que la persona usuaria no tenía conocimiento de esta posibilidad y la entidad suministradora no habría suspendido el cobro por propia iniciativa una vez recibida la reclamación.

En cuanto al momento en que deba entenderse resuelta la reclamación para proceder a la liquidación correspondiente, defendemos que pueda acordarse la suspensión del cobro hasta el momento en que se agota la vía administrativa.

Así, entendemos que no procedería pasar automáticamente al cobro la factura si, una vez tramitada la reclamación por el Servicio de Consumo y resuelta en sentido desfavorable por la persona titular de la correspondiente Delegación Territorial, el cliente formulase recurso de alzada contra la misma.

En estos supuestos, y del mismo modo que el artículo 111 LRJPAC permite al órgano que vaya a resolver el recurso pronunciarse sobre la posible suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, podría la Consejería competente en materia de consumo, de oficio o a solicitud del recurrente, acordar lo que estimase oportuno en relación con la posibilidad de cobro de la factura.

Este pronunciamiento habría de producirse en un primer momento y antes de conocer del fondo del asunto, debiendo preverse un mecanismo parecido al del artículo 111 LRJPAC de modo que si, formulada la solicitud de paralización del cobro en el recurso de alzada, pueda entenderse aceptada si el órgano competente no se pronuncia en un plazo de 30 días.

De acuerdo con lo expuesto, si no se considerase oportuna una regulación reglamentaria tan prolija, con objeto de la efectividad paralización del cobro de facturas entendemos necesario contar con el consenso de las entidades suministradoras tanto para la aplicación del artículo 105 RSDA motu proprio como para la aceptación de los criterios expuestos sobre el momento en que procedería efectuar la liquidación.

7.2.3 Cauces para la reclamación y organismos competentes

Resulta realmente necesario clarificar el sistema de reclamaciones al que pueden acudir los usuarios del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua.

El RSDA establece como obligación a cargo de la entidad suministradora la de contestar las reclamaciones que se le formulen por escrito, en plazo no superior a diez días hábiles (art. 8).

Por lo demás, se remite a la normativa por la que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de los usuarios en Andalucía (art. 105).

Asimismo, se refiere a la posibilidad de acudir al sistema arbitral de consumo (art. 108).

Todo ello sin perjuicio de la intervención de los organismos que menciona en su artículo 3 para la resolución de los asuntos que se indican:

«Corresponderá a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Junta de Andalucía, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales:

- El control y vigilancia de la correcta adecuación a la legislación vigente en cada momento de las instalaciones electromecánicas de captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución del agua.
- Las comprobaciones, verificaciones y precintado de los distintos sistemas de medida.
- El correcto dimensionamiento de las instalaciones y equipos de medida, siempre que existan discrepancias entre el peticionario y el suministrador, así como la resolución de las reclamaciones de los suministros no domésticos.

Corresponderá a la Dirección General de Consumo, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales:

- El control de la correcta aplicación de las tarifas vigentes en cada momento a los suministros domésticos de agua y acometidas.
- La tramitación de cuantas reclamaciones se presenten, resolviendo las referentes a consumos domésticos y canalizando el resto al Organismo competente. En caso de considerarlo necesario, se solicitará del Organismo correspondiente informe previo a la resolución de la reclamación.»

También se remite a ambos organismos para la resolución de discrepancias entre la entidad suministradora y el cliente en relación con la ejecución y liquidación de la acometida (art. 32 RSDA).

Esta diferenciación de competencias ha dado lugar a un complejo entramado de órganos competentes para tramitar reclamaciones, de modo que en ocasiones se produce una confusión sobre el alcance de sus competencias.

En la tramitación de quejas hemos tenido ocasión de ver plasmada esta confusión y, así por ejemplo, el Servicio de Industria, Energía y Minas correspondiente entraba a conocer de una reclamación por corte de suministro doméstico. En un caso particular, incluso después de varios trámites con la persona interesada, se le comunicaba que la competencia correspondía al Servicio de Consumo, sin perjuicio de que su labor se centraba en determinar si el corte de suministro se había realizado conforme al RSDA “al objeto de iniciar expediente sancionador contra la empresa suministradora de agua si se produjese un incumplimiento reiterado de la normativa”.

Sobre el régimen de infracciones y sanciones abundamos en el apartado que se incluye a continuación de este. por lo que no nos detendremos ahora en este asunto.

El sistema de reclamaciones pivota, pues, sobre dos ejes, el que corresponde a la normativa sobre protección de las personas consumidoras (hojas de reclamaciones, mediación y arbitraje) y, en paralelo, el que se desarrolla ante una Administración con competencias resolutorias que puede imponer sus decisiones a la entidad suministradora, quedando sólo a esta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de disconformidad.

Aparte, claro está, la previa reclamación ante el Servicio de Atención al Cliente de la propia entidad suministradora, la cual en ocasiones también dispone de otros mecanismos alternativos como la figura del Defensor del usuario.

A juicio de esta Institución, el problema de tramitación que plantea el modelo que propone el RSDA es doble.

De un lado, de cara a la ciudadanía, se presentan varias alternativas para la protección de sus derechos e intereses frente a la entidad suministradora cuyo uso indiscriminado en múltiples ocasiones conlleva que se produzcan duplicidades que no hacen más que añadir complejidad y, a veces, trámites administrativos innecesarios.

De otro lado, valoramos que el sistema de reparto de competencias para tramitación de reclamaciones que contiene el RSDA no tiene mucho sentido, porque se centra en el uso que se da al suministro, distinguiéndose entre doméstico –que se asigna a Consumo– y el resto –que se atribuye a la Administración competente en materia de Industria–.

Además, apreciamos que se está atribuyendo a los Servicios de Consumo una potestad de supervisión y control en la tramitación de reclamaciones sobre el suministro de agua que va más allá de las funciones de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias que legalmente les corresponden.

Esta Institución viene manifestando que considera necesario plantearse la oportunidad de mejorar la protección de los usuarios de servicios de interés general, encontrándose en esta categoría el de abastecimiento de agua o del ciclo integral del agua.

Se hace necesario mejorar 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.

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.»

En materia de agua esto es una realidad para todo lo relacionado con el cumplimiento de las disposiciones del RSDA, aunque como hemos dicho entendemos que la Administración de consumo no es la más apropiada para ejercer dicha competencia.

Por contra, entendemos que resultaría más apropiado asignar la potestad de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto por RSDA al órgano al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la presentación de reclamación estuviese motivada exclusivamente ante un posible incumplimiento de la normativa propia de la entidad local por la que se regulase la prestación del servicio o una discrepancia sobre su interpretación, entonces entendemos que quien debiera conocer de esta reclamación sería la propia entidad local titular del servicio.

Todo ello con independencia de que pudiera recabarse la colaboración de la Administración competente en materia de industria, o incluso de vivienda, para todas aquellas cuestiones que versen sobre otras normas sectoriales como pueden ser las relativas a instalaciones y equipos de medida, del mismo modo que actualmente está previsto que se solicite informe previo a la resolución del expediente de reclamación en caso de considerarse necesario.

Cuestión aparte es la limitación sobre el contenido de las reclamaciones que tramitan los Servicios de Consumo ya que no pueden valorar aquellos aspectos que excedan estrictamente del abastecimiento de agua, al no referirse el RSDA al saneamiento y depuración.

De ahí, que también se justifique la necesidad de abordar un reglamento que se refiera a la gestión del ciclo integral del agua, lo que permitiría la resolución de cuantas reclamaciones formulase la ciudadanía.

En consecuencia, proponemos que para un futuro en que se desarrollen las disposiciones de la Ley de Aguas para Andalucía a través de un Reglamento unificado del ciclo integral del agua, el control de su cumplimiento, plasmado a través de la resolución de reclamaciones, se asigne a los órganos de la Consejería competente en materia de agua.

Asimismo, que se incluya entre las disposiciones locales por las que se regula la prestación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración una referencia a la posibilidad de reclamar ante la entidad local titular del servicio.

Los servicios de consumo deberían ceñir su intervención a la tramitación de las hojas de quejas/reclamaciones que las personas usuarias le hagan llegar, aplicando sus potestades de mediación y/o arbitraje y ejercitando la potestad sancionadora cuando se produzcan infracciones tipificadas en la normativa de protección y defensa de las personas consumidoras.

7.2.4 El papel de las Oficinas de Información al Consumidor para la mejora del servicio

Además de las funciones de tramitación de reclamaciones y cauce de mediación que les atribuye la normativa sobre protección de las personas consumidoras, entendemos que las Oficinas de Información al Consumidor juegan un papel muy útil para trasladar las peticiones que la ciudadanía plantea en relación con la prestación del servicio de suministro domiciliario de agua.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 20.3.f) de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, podrán: «Recibir peticiones concretas, elevando estas a las autoridades competentes, a fin de modificar algunos de los servicios que prestan, o bien establecer otros nuevos si se consideran necesarios.»

En consecuencia, sería oportuno que cuando reciban hojas de reclamaciones relacionadas con la prestación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral de agua, su actuación no se limitase a la tramitación conforme al Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas.

Si de dicha tramitación se concretase una petición de modificación del servicio sería oportuno su traslado a la entidad local titular del mismo con objeto de que la valore y pueda adoptar las medidas que estime oportunas ante la entidad suministradora.

Este papel cuanto más si cabe debieran desarrollarlo las Oficinas Municipales de Información al Consumidor ya que, por su proximidad, son las primeras a las que la ciudadanía dirige sus reclamaciones sobre los asuntos que les conciernen.

Todo ello sin perjuicio de las medidas de corrección que pudiera aplicar la entidad suministradora como resultado de la valoración de las reclamaciones que tramite porque se le presenten a ella directamente.

7.3 El ejercicio de la potestad sancionadora o de fiscalización del concesionario como medios para el control de la actividad de las entidades suministradoras

Esta Institución considera que el ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Administración autonómica en materia de protección de las personas consumidoras y el ejercicio de la potestad de fiscalización del concesionario que corresponde a las entidades locales deben convertirse en cauces necesarios para que las entidades suministradoras ajusten su actuación a las obligaciones que le vienen impuestas como consecuencia del especial servicio que prestan.

Ya hemos abundado en esta idea en el apartado dedicado a los cortes de suministro, señalando la oportunidad de acudir a la vía sancionadora para penalizar posibles incumplimientos de las obligaciones de comunicación del aviso de corte y otras relacionadas con este procedimiento.

Recordemos que, de acuerdo con el artículo 106 RSDA, cualquier incumplimiento por parte de la entidad suministradora de las obligaciones que se establecen en el propio Reglamento constituye una infracción administrativa en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias.

Preguntadas las entidades suministradoras acerca de esta cuestión, manifestaba cierta empresa concesionaria su conformidad con que la actuación de las entidades suministradoras sea supervisada tanto por las autoridades de consumo como por la Administración adjudicante en el ámbito de sus respectivas competencias y, de ser apreciada una eventual infracción, su actuación aplicando los procedimientos legalmente establecidos, tanto en materia sancionadora como en lo relativo al cumplimiento del contrato.

Respecto a esta última posibilidad, existe coincidencia en la conveniencia de la fiscalización tanto de los entes propios instrumentales como de las empresas concesionarias. Alguna empresa destacaba que no se

debe aguardar a que se produzcan las reclamaciones de los abonados, sino que el ente local o titular del servicio ha de velar continuamente porque el desarrollo de la gestión se ajuste a lo pactado. Las Comisiones de Seguimiento del contrato juegan un importante papel al respecto.

Otras empresas, por contra, ponían en duda el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo considerando que sería deseable la creación de órganos administrativos independientes al modo de los Tribunales económico-administrativos.

Las asociaciones de defensa de las personas consumidoras consideran que, en general, la potestad sancionadora en materia de protección de consumidores y usuarios es muy débil y poco eficaz, tanto referido a la Junta de Andalucía como a los Entes Locales.

Al respecto manifiestan que la actividad inspectora, tanto de oficio como previa denuncia de parte, es muy precaria, escasa y lenta, con procedimientos que se alargan en el tiempo. En particular denuncian que la Junta de Andalucía lleve años sin llevar a cabo una campaña de inspección sobre el suministro de agua en Andalucía.

Sobre este particular consideran que podría tener incidencia el reparto competencial entre Administraciones –que sería necesario subsanar en aras de la efectiva tutela de los consumidores– pero que sería fácilmente reconducible mediante la firma de convenios de colaboración, del mismo modo que se hace para las inspecciones en materia comercial.

Asimismo, consideran que el marco sancionador es muy laxo, con sanciones de pequeña cuantía y poco o nada disuasorias.

Tampoco a su juicio las entidades locales estarían llevando a cabo programas de control y fiscalización adecuados sobre las entidades suministradoras gestoras del servicio.

Por nuestra parte, no nos queda más que insistir en la idea de que el procedimiento sancionador es un elemento más en aras de la protección de los consumidores que pretende penalizar incumplimientos normativos al tiempo que evitar que se reproduzcan en el futuro.

Además, los avances reglamentarios que permitan el desarrollo efectivo de los principios de restitución de derechos afectados e indemnización de daños producidos con la conducta infractora pueden suponer un importante paso en favor de los consumidores.

En cualquier caso, debemos señalar que son muchos los hechos que podrían reconducirse a infracciones a la normativa de consumo pero sería deseable una regulación específica de infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa de aguas ya que algunos de estos no pueden ser reconducidos al ámbito de la normativa sobre protección de las personas consumidoras.

En este sentido, consideramos necesario que por las entidades locales se incluya en las ordenanzas reguladoras del servicio de aguas un régimen específico de infracciones y sanciones en aplicación de lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía.

Sin perjuicio de lo anterior, resultaría conveniente modificar la Ley de Aguas de Andalucía para incluir un régimen más detallado de infracciones y sanciones que posibilite una mayor homogeneidad en su aplicación por las entidades locales, en lugar de establecer los parámetros básicos para el ejercicio de la potestad reglamentaria local. De este modo se permitiría a la Administración local el ejercicio de esta potestad sancionadora aun cuando no haya aprobado una regulación propia de acuerdo con lo establecido en el vigente artículo 112 de la Ley de Aguas para Andalucía.

También hemos puesto de manifiesto para su oportuna valoración las diferencias detectadas entre el importe de las sanciones previstas en la Ley de Aguas para Andalucía –que se establecen como tope máximo para el ejercicio de la potestad de regulación reglamentaria que le corresponde a las entidades locales– frente a las recogidas en la normativa sectorial eléctrica.

Así, las sanciones por infracciones muy graves previstas en la normativa local podrían oscilar en la horquilla que va desde 300.506,62 hasta 601.012,10 euros. Choca que este último importe coincida con el importe máximo de las sanciones a imponer por infracciones leves en materia de electricidad (hasta 600.000 euros).

También esta Institución viene defendiendo que la entidad local titular del servicio puede y debe desplegar todas las facultades de control, seguimiento y fiscalización sobre la gestión del concesionario.

Esto supone que, ante una reclamación de una persona usuaria del servicio, deba valorar la adecuación de la actuación de la empresa concesionaria y, en su caso, le inste al cumplimiento de sus obligaciones.

Las previsiones relativas a las obligaciones que corren a cargo de la entidad suministradora, además de en el RSDA, deberán constar en el pliego de condiciones técnicas que hubiere servido para la licitación de la prestación del servicio mediante concesión.

El incumplimiento de las mismas debe reputarse como infracción que puede ser sancionada conforme a la legislación sobre concesiones administrativas, distinguiéndose así de las que afecten exclusivamente a la relación empresa–usuario que sí cabría derivar al actual sistema de protección al consumidor. Asimismo procedería la imposición al concesionario de las correcciones pertinentes.

De acuerdo con lo expuesto consideramos oportuno señalar a las entidades locales titulares del servicio que, cuando reciban una reclamación ciudadana en relación con la prestación del servicio por la empresa concesionaria, entren a valorar posibles incumplimientos de las obligaciones que corresponden a la empresa gestora y, en su caso, adopten las medidas correctoras y sancionadoras oportunas.

Tratándose de sociedades mercantiles locales, correspondería a la Administración titular el ejercicio de sus facultades de supervisión sobre la actuación de la sociedad.

Por último, nos parece oportuno señalar la oportunidad de dar cauce a la participación ciudadana, bien directamente, bien a través de órganos de participación y consulta, para el ejercicio de estas facultades de supervisión de la actuación de la entidad suministradora.

De este modo, entendemos se contribuye al logro de uno de los objetivos propuestos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: «19.º La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa».

Igualmente, recordar el papel que puede jugar al efecto el Observatorio Andaluz del Agua. Así, el propio Parlamento andaluz aprobaba recientemente una moción dirigida al Consejo de Gobierno andaluz en la que se hace mención al control que debe realizar dicho organismo sobre la calidad del servicio que se presta a los consumidores, la atención a las quejas de estos y la ayuda a la fiscalización del comportamiento de las entidades gestoras.

La función de Observatorio Andaluz del Agua en relación con las reclamaciones sobre el servicio de agua podría servir de cauce para registro y control de las mismas, de modo que fuera posible disponer una base de datos sistematizada de información para su oportuno análisis. Esta petición ya la realizábamos en

el Informe Especial relativo a los servicios domiciliarios de agua en Andalucía y consideramos que resulta de interés mantenerla como vía para la mejora de la calidad en la prestación del servicio.

7.4 Conclusiones

A modo de resumen, abordamos en este apartado los asuntos que han centrado nuestro interés y las propuestas que dirige esta Institución sobre algunos de ellos que estimamos necesitados de mejoras o mayores garantías para el usuario.

En relación con la atención al cliente hemos señalado la oportunidad de regular por norma autonómica unos estándares mínimos en cuanto a otras condiciones exigibles para la atención presencial como pudieran ser las referidas a la proximidad al usuario o a la preservación de la intimidad de las comunicaciones.

En cuanto a la atención telefónica existe como límite el coste ordinario de la llamada de que se trate (local, provincial o nacional) y el que no pueda incorporar un importe adicional en beneficio del empresario.

No obstante, sería conveniente que la regulación autonómica del servicio de suministro de agua, o del ciclo integral de agua, acogiese las mismas disposiciones que establecen las normas sobre suministro eléctrico y de gas en relación con la gratuidad del teléfono para atención de quejas, reclamaciones e incidencias relativas al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones.

Dicha normativa limita la posibilidad de uso de números de tarificación compartida para los supuestos en que los consumidores y usuarios solicitan información con carácter general sobre los servicios ofertados o publicitados por las entidades suministradoras. Junto con los números de tarificación compartida deben figurar unos números geográficos de telefonía, en el mismo tamaño y tipo de letra en todos los soportes de información comercial que manejen.

Hemos destacado el uso de páginas webs tanto para facilitar la información que corresponde al deber de publicidad activa derivada de la normativa sobre transparencia de las Administraciones públicas y las entidades que prestan servicios públicos.

Hemos señalado que las páginas webs deben ofrecer información, que sea fácilmente accesible, incluyendo la relativa a su propia naturaleza y estructura, normativa del servicio, tarifas que aplica, con expresa mención a posibles bonificaciones y manera de tramitarlas, acceso a la correspondiente normativa publicada en boletines oficiales, información sobre los distintos trámites a realizar y modelos de formularios, sobre las actuaciones que desarrolla y las inversiones que realiza...

Asimismo, en cuanto a la atención de su clientela, la página web debiera hacer mención a las distintas vías para establecer comunicación (oficina, teléfono, fax, correo electrónico u otras), horarios e indicaciones relativas a la exigencia o posibilidad de concertar cita previa para atención presencial en oficina.

Como hemos dicho, las webs y el uso de otras tecnologías (redes sociales, aplicaciones para móviles y tablets...) también se presentan como cauce idóneo para la atención a la clientela y la realización de trámites relacionados con la contratación o comunicaciones.

Por otra parte, las oficinas y servicios de atención al cliente no deben olvidar los principios de accesibilidad y diseño para todos impuestos desde la normativa de protección a las personas con discapacidad.

Recordemos también que, de acuerdo con la normativa de protección a las personas consumidoras, está prohibida expresamente la utilización del servicio de atención al cliente para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.

Sería deseable que se promoviera entre las entidades suministradoras la implantación de Cartas de servicios, como documento en el que se recogen los derechos que asisten a la clientela en relación con la prestación del servicio así como los compromisos de calidad de la propia entidad ante determinadas cuestiones relacionadas con el ejercicio de su actividad.

A fin de ir avanzando en esta materia también hemos señalado que resultaría conveniente que la propia reglamentación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, incluyese alguna referencia a unos mínimos en la calidad de la atención al cliente y de la prestación del servicio cuyo incumplimiento acarree determinadas consecuencias para la entidad. Así se ha regulado ya en la normativa sobre prestación del servicio de suministro eléctrico en relación con incumplimientos de la compañía eléctrica en la calidad del suministro individual (interrupciones) y de la calidad en la atención al cliente (plazos de respuesta a solicitudes, tramitación de reclamaciones...) cuyo incumplimiento genera compensaciones económicas al cliente a abonar a través de la facturación.

Por lo que hace a la tramitación de reclamaciones hemos señalado las distintas vías a través de las que debe admitirse su presentación (escrita, telefónica, telemática), procediendo la entidad a cursar acuse que sirva al cliente para acreditar su presentación.

En cuanto a la persona que pueda formular la reclamación defendemos que deba admitirse la presentada por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando regularice su situación y acredite que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

Entendemos que sería oportuna la regulación expresa de este supuesto en la reglamentación autonómica y, entretanto esta no se produce, se admita una interpretación del artículo 11 RSDA en tal sentido, todo ello de conformidad con las normas que rigen los contratos entre particulares cuya existencia puede quedar acreditada por la prueba de la prestación del servicio y su correspondiente pago a cargo del usuario.

Una vez formulada reclamación por disconformidad con la facturación del servicio, las entidades suministradoras debieran proceder a la paralización de la gestión del cobro sin necesidad de que sea requerido expresamente por el cliente. Al menos, sólo podría resultar exigible el importe correspondiente a la facturación inmediatamente anterior de acuerdo con lo dispuesto en el RSDA.

Hemos detallado los cauces que podrían fijarse en orden a la paralización del cobro hasta agotar la vía administrativa en la resolución de la reclamación por referencia a las normas de procedimiento administrativo común. Si no se considerase oportuna una regulación reglamentaria tan prolija, entendemos necesario contar con el consenso de las entidades suministradoras tanto para la aplicación del artículo 105 RSDA motu proprio como para la aceptación de los criterios expuestos sobre el momento en que procedería efectuar la liquidación.

En cuanto a la intervención administrativa hemos destacado que se hace necesario mejorar la regulación del sistema de reclamaciones en materia de servicio domiciliario de agua, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión, e incrementando la eficacia y eficiencia de los procedimientos.

Entendemos que la Administración de consumo no es la más apropiada para ejercer dicha competencia y que debiera asignarse la potestad de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto por RSDA al órgano al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la presentación de reclamación estuviese motivada exclusivamente ante un posible incumplimiento de la normativa propia de la entidad local por la que se regulase la prestación del servicio o una discrepancia sobre su interpretación, entonces entendemos que quien debiera conocer de esta reclamación sería la propia entidad local titular del servicio.

Todo ello, sin perjuicio del papel que puede corresponder a los Servicios de Consumo, Oficinas Municipales de Información al Consumidor y otras, de acuerdo con la normativa de protección a las personas consumidoras y usuarias.

Entre otras funciones hemos recordado que también les corresponde recibir peticiones concretas, elevando estas a las autoridades competentes, a fin de modificar algunos de los servicios que prestan, o bien establecer otros nuevos si se consideran necesarios. En consecuencia, si la reclamación se concretase una petición de modificación del servicio sería oportuno su traslado a la entidad local titular del mismo con objeto de que la valore y pueda adoptar las medidas que estime oportunas ante la entidad suministradora.

Finalmente, hemos destacado la necesidad de acudir al ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Administración autonómica en materia de protección de las personas consumidoras.

No obstante, todos los incumplimientos de la entidad suministradora podrían no ser reconducidos al ámbito de la normativa sobre protección de las personas consumidoras, por lo que hemos señalado que sería deseable que se incluya en las ordenanzas reguladoras del servicio de aguas un régimen específico de infracciones y sanciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 112 de la Ley de Aguas para Andalucía.

Igualmente consideramos necesario que se modifique la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía para incluir un régimen más detallado de infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa de aguas, que posibilite una mayor homogeneidad en su aplicación por las entidades locales. Esta regulación permitiría dar respuesta a los supuestos en que no existe una regulación específica que permita a la Administración local el ejercicio de la potestad sancionadora.

Habría que valorar, igualmente, una posible revisión de los importes máximos de las sanciones a imponer ante incumplimientos de la legislación en materia de aguas, por comparación con otros servicios de interés general esenciales como la electricidad en cuya regulación se contemplan sanciones mucho más elevadas.

Consideramos también que, a raíz de las reclamaciones ciudadanas, las entidades locales titulares del servicio debieran reforzar su potestad de fiscalización del concesionario o de supervisión de sus entes instrumentales, como cauce para que las entidades suministradoras ajusten su actuación a las obligaciones que le vienen impuestas como consecuencia del especial servicio que prestan.

Igualmente, hemos señalado la oportunidad de dar cauce a la participación ciudadana, bien directamente, bien a través de órganos de participación y consulta, para el ejercicio de estas facultades de supervisión de la actuación de la entidad suministradora.

Por último, hemos insistido en el papel que debe jugar el Observatorio Andaluz del Agua en relación con el registro y control de las reclamaciones sobre el servicio de agua, de modo que fuera posible disponer una base de datos sistematizada de información para su oportuno análisis.

8. RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

1. Que por la Comunidad Autónoma se aborde la regulación mediante Decreto del régimen de abastecimiento, saneamiento y depuración en el ciclo integral del agua de uso urbano, que permita dar una respuesta conjunta y coordinada a los retos que presenta el servicio público de agua. Dicha norma debe ofrecer un modelo para la regulación jurídica del precio del servicio que supere la tradicional controversia entre tasa, precio público y precio privado.

2. Que se ponga en funcionamiento sin más demora el Observatorio Andaluz del Agua.

3. Que por la Comunidad Autónoma, a través del Observatorio Andaluz del Agua, se proceda sin más demora a determinar el ámbito territorial en el que deban constituirse sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano.

4. Que por la Comunidad Autónoma, a través del Observatorio Andaluz del Agua, se regulen los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homogénea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.

5. Que en la regulación de un sistema tarifario homogéneo se incluyan medidas para conseguir en un plazo razonable la aplicación de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro, por ser el sistema más justo y más acorde con el principio de que quien contamina paga que se recoge en la Directiva Marco del Agua y con los objetivos de fomento del consumo responsable y eficiente que contempla la legislación en materia de aguas vigente en nuestra Comunidad Autónoma.

6. Que por la Comunidad Autónoma, a través del Observatorio Andaluz del Agua, se regulen los criterios y parámetros que han de servir para conformar el precio del servicio de gestión del ciclo integral del agua, estipulando como principio básico que las tarifas deben tener como objetivo y límite la autofinanciación del servicio y debe impedir la inclusión de costes que no estén asociados al servicio de agua, prohibiendo taxativamente que los ingresos sirvan para sufragar gastos municipales ajenos al servicio.

7. Que se incluya en la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, la prohibición del canon concesional en relación con los servicios de agua, o cuando menos que se prohíba el cobro anticipado del canon y se establezca la obligatoriedad de destinarlo a la financiación del servicio de agua.

8. Que se cree un registro o instrumento informativo que permita a cualquier persona o entidad interesada acceder a toda la información relacionada con los servicios de agua y en particular a las tarifas vigentes para cada servicio, incluyendo información sobre el procedimiento y fecha de aprobación de dichas tarifas. El órgano oportuno para recabar y ofrecer esta información debería ser el Observatorio Andaluz del Agua.

9. Que se modifique la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía para incluir en el procedimiento de aprobación y modificación por las entidades locales de las tarifas del servicio de agua un trámite previo y preceptivo de informe por la Comunidad Autónoma, que resultará vinculante sólo cuando se trate de tarifas sujetas al régimen de precios autorizados.

10. Que se modifique el Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía, para incluir la obligación de la Comunidad Autónoma de evacuar informe sobre las tarifas de agua aprobadas como tasas cuando así se lo solicite expresamente la entidad local titular del servicio.

11. Que se modifique la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para incluir un reconocimiento explícito del derecho humano al agua que incluya el derecho de los andaluces a no verse privados del suministro de agua por razones económicas y a recibir de forma gratuita un suministro mínimo vital cuando su situación económica así lo requiera.

12. Que en la norma que regule el ciclo integral del agua se incluya expresamente la prohibición de cortar el suministro de agua a aquellas personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica por no poder hacer frente al pago del suministro. Asimismo, debe reconocer el derecho de las personas que acrediten encontrarse en situación de pobreza hídrica a recibir un suministro mínimo vital de 3 m³ por persona y mes de forma gratuita.

13. Que se incluyan en las ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de agua ayudas para personas en situación de precariedad económica que carezcan de medios para afrontar el pago de la parte de la factura de agua que no resulte cubierta por el suministro garantizado como mínimo vital o no reúnan los requisitos para ser beneficiarias de dicho mínimo vital, a fin de evitar que caigan en una situación de impago que pueda derivar en un corte de suministro. Dichas ayudas, incluidas en un fondo social, deberían ser sufragadas por las empresas suministradoras, incorporándolas como un concepto más de coste a sus presupuestos de gastos y deberían ser gestionadas por los servicios sociales, a quienes correspondería determinar qué familias reúnen los requisitos para ser beneficiarias y cuál es el importe de ayuda que les corresponde percibir. La concesión de estas ayudas debe ser revisada periódicamente.

14. Que se incluyan en las ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de agua bonificaciones en sus tarifas de agua destinadas a reducir el coste del suministro para aquellos colectivos de personas usuarias que se encuentren en situaciones de desfavorecimiento social por sus circunstancias personales. Entre estos colectivos podrían encontrarse las familias numerosas, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, las personas jubiladas o pensionistas, las personas en situación de desempleo o las mujeres víctimas de violencia de género. Dichas bonificaciones deberían estar referenciadas al principio de capacidad económica y establecer limitaciones a su percepción en función del nivel de renta.

15. Que se establezca normativamente la obligación de identificar en el contrato de suministro de agua si el agua está destinada a un uso doméstico en la vivienda habitual.

16. Que se interprete el concepto de “notificación fehaciente” incluido actualmente en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía en el sentido de exigir que resulte acreditada tanto la recepción por la persona destinataria del mismo, como la fecha de recepción. Para que dicha notificación fehaciente se reputa como válida la misma deberá efectuarse siguiendo lo dispuesto a tal efecto en la normativa de procedimiento administrativo, cuando la empresa actúa en régimen de derecho público, o en la normativa civil, cuando lo hace en régimen de derecho privado.

17. Que por la Comunidad Autónoma se clarifique quién sea la Administración competente a la que debieran remitirse los listados comprensivos de aquellos suministros a los que se va a proceder a un corte

en el suministro. Abogamos porque esta función sea encomendada a los Ayuntamientos en la norma que regule el ciclo integral del agua.

18. Que por las autoridades competentes en materia de consumo se adopten medidas sancionadoras contra las empresas suministradoras que incumplan el procedimiento legalmente previsto para el corte del suministro, acordando las indemnizaciones que resulten procedentes con arreglo a la normativa de protección de las personas consumidoras y usuarias.

19. Que se regulen expresamente modulaciones que permitan atenuar el coste de los derechos de reconexión que se exigen para el caso de materializarse el corte de suministro para las personas en situación de vulnerabilidad social y se modifique el plazo de reconexión para que este se produzca en el mismo día en que se subsanen las circunstancias que lo originaron cuando se trate de la vivienda habitual.

20. Que se regule de forma más precisa el procedimiento de notificación de los supuestos de fraude en el suministro con objeto de garantizar el legítimo derecho a la defensa de las personas afectadas. Debería incluirse necesariamente, como garantías en favor del usuario, la firma de testigo en el informe de inspección y la notificación fehaciente de las actuaciones practicadas

21. La notificación fehaciente en los casos de fraude debería incluir copia del informe de inspección y documentación gráfica acreditativa del fraude, así como la liquidación que se le vaya a girar en concepto de valoración del agua defraudada, explicando claramente los criterios empleados. Asimismo, debería incluir la concesión al abonado de un trámite de audiencia, cuyo plazo debiera computar a partir de la recepción de la misma, a fin de formular cuantas alegaciones estime oportunas.

22. La liquidación por fraude debería llevar incluida una nota relativa a las posibilidades de pago fraccionado de la deuda y, en caso de dificultades económicas, otras medidas que pudieran acordarse con el abonado para regularizar su situación. Asimismo debería permitir modulaciones en los criterios que se emplean para girar la misma de modo que, sin perder su carácter disuasorio, permitan a las personas y familias que se encuentran en riesgo de exclusión social regularizar la situación de su suministro de agua y disfrutar del mismo conforme a su situación económica.

23. Que se arbitre un régimen jurídico de infracciones y sanciones, con las suficientes garantías legales, que tenga por objeto la erradicación de prácticas defraudatorias. Asimismo, deben valorarse las circunstancias en que resultaría procedente acudir a la vía penal, como la reiteración en conductas fraudulentas, el elevado volumen de agua defraudada o la utilización de medios ilícitos para impedir la regularización del suministro.

24. Que se realicen campañas de información a la población sobre las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de la defraudación, así como las posibilidades existentes para facilitar el pago de las facturas cuando la situación económica así lo requiera.

25. Que las ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de agua incluyan, en los casos de averías en las instalaciones interiores, modulaciones para evitar una facturación excesiva, siempre que se acredite que la pérdida de agua se ha producido de modo involuntario y no apreciable y se adopten las medidas oportunas para solventar con diligencia la situación.

26. Que con objeto de evitar las pérdidas de agua que se producen, se reduzcan los plazos mínimos de toma de lecturas, se establezcan inspecciones periódicas a las instalaciones interiores con determinada antigüedad para posibilitar su renovación y mejora y se asuma por parte de las entidades

suministradoras un papel proactivo en la advertencia y localización de posibles fugas para procurar su corrección inmediata.

27. Que se regulen por norma autonómica unos estándares mínimos en cuanto a las condiciones exigibles para la atención presencial a los clientes por parte de las empresas suministradoras, en particular por lo que se refiere a la existencia de servicios de proximidad y a la preservación de la intimidad.

28. Que se regule por norma autonómica la existencia de teléfono gratuito para atención de quejas, reclamaciones e incidencias relativas al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación. Asimismo, debe limitarse la posibilidad de uso de números de tarificación compartida (901 y 902) para los supuestos en que los consumidores y usuarios solicitan información con carácter general sobre otros servicios ofertados o publicitados por las entidades suministradoras, debiéndose incluir también el número de teléfono fijo correspondiente.

29. Que los servicios de agua dispongan de páginas webs en las que se ofrezca información que sea fácilmente accesible, incluyendo la relativa a su propia naturaleza y estructura, normativa del servicio, tarifas que aplica, con expresa mención a posibles bonificaciones y manera de tramitarlas, acceso a la correspondiente normativa publicada en boletines oficiales, información sobre los distintos trámites a realizar y modelos de formularios, sobre las actuaciones que desarrolla y las inversiones que realiza. Asimismo, debe hacer mención a las distintas vías para establecer comunicación (oficina, teléfono, fax, correo electrónico u otras), horarios e indicaciones relativas a la exigencia o posibilidad de concertar cita previa para atención presencial en oficina.

30. Que se garantice que las oficinas y servicios de atención al cliente cumplen los principios de accesibilidad y diseño para todos impuestos desde la normativa de protección a las personas con discapacidad.

31. Que se promueva entre las entidades suministradoras la implantación de Cartas de servicios, como documento en el que se recogen los derechos que asisten a la clientela en relación con la prestación del servicio así como los compromisos de calidad de la propia entidad ante determinadas cuestiones relacionadas con el ejercicio de su actividad.

32. Que en la reglamentación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, se incluyan unos estándares mínimos de calidad en la atención al cliente y en la prestación del servicio, de cuyo incumplimiento se deriven sanciones para la entidad y/o compensaciones para las personas usuarias afectadas.

33. Que se admita la presentación de reclamaciones por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando regularice su situación y acredite que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

34. Que por las empresas suministradoras, sin necesidad de que sea requerido expresamente por el cliente, se proceda a la paralización de la gestión del cobro de las facturas que hayan sido objeto de reclamación o, en su caso, que sólo se requiera el importe correspondiente a la facturación inmediatamente anterior.

35. Que en se asigne la competencia para tramitar reclamaciones relacionadas con el cumplimiento de lo dispuesto por la normativa autonómica reguladora del servicio de agua al órgano autonómico al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano. Dicha competencia debería ser asumida por la entidad local titular del servicio cuando la reclamación estuviese motivada exclusivamente por un posi-

ble incumplimiento de la ordenanza reguladora del servicio o por una discrepancia sobre su interpretación. Todo ello sin perjuicio del papel que pueda corresponder a los Servicios de Consumo, Oficinas Municipales de Información al Consumidor y otros organismos de consumo, de acuerdo con la normativa de protección de las personas consumidoras y usuarias.

36. Que se modifique la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía para incluir un régimen más detallado de infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa de aguas, que posibilite una mayor homogeneidad en su aplicación por las entidades locales.

37. Que por las entidades locales se incluya en las ordenanzas reguladoras del servicio de aguas un régimen específico de infracciones y sanciones en aplicación de lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía.

38. Que se mejoren los mecanismos y cauces de participación ciudadana en la regulación, organización y gestión de los servicios agua.

ANEXOS**Anexo I. Cuestionario sobre el suministro domiciliario de agua**

Aspectos que consideramos oportuno analizar para una mejor garantía de derechos ante un servicio de interés general.

1. La naturaleza jurídica de la contraprestación del servicio

1.1. ¿Qué modelo regulatorio utilizan para la determinación del precio del servicio (tasa, precio público o precio privado)?

1.2. ¿Qué ventajas e inconvenientes aprecian en relación a los diferentes modelos posibles?

Esta cuestión nos parece de gran relevancia por cuanto las decisiones que se adopten al respecto tienen especial incidencia sobre aspectos esenciales como procedimiento y competencia del órgano administrativo que debe aprobarlo, los importes que puede alcanzar o el modo de gestión de su cobro. Aspectos que rogamos valoren en la justificación de su respuesta.

2. Los criterios para la determinación del precio

Independientemente del debate sobre su naturaleza jurídica, entendemos que existen algunos elementos que pueden contribuir a la delimitación de una factura más justa.

2.1. ¿Qué sistema de tarificación emplean para el cobro del consumo de agua (fijo o por bloques)? En caso de tarificación por bloques rogamos especificación de los tramos utilizados.

2.2. ¿Se tiene en cuenta las personas que hacen uso del agua en la vivienda (facturación per cápita con exigencia de empadronamiento)? Rogamos valoración acerca de este modelo de facturación, indicando cuáles son a su juicio las ventajas e inconvenientes del mismo.

2.3. Asimismo, rogamos un pronunciamiento acerca del consumo medio por habitante/día que estiman debiera tomarse como referente para la fijación del primer bloque de consumo dentro de un modelo de consumo responsable.

2.4. Dentro de la determinación del precio final a abonar por el disfrute del servicio se incorporan otros conceptos como cánones y recargos que son objeto de frecuentes reclamaciones y polémicas sobre la efectiva ejecución de las inversiones a las que debieran destinarse ¿cuál es la postura de esa entidad al respecto?

2.5. ¿Se aplican bonificaciones que tienen en cuenta circunstancias personales y/o familiares como medio para aliviar la carga económica que supone el pago de este servicio esencial? ¿Cuáles?

En caso afirmativo, rogamos también indicación del número de bonificaciones aplicadas en el ejercicio 2014 y en lo que va del presente año, por cada categoría que se haya establecido y con referencia al total de contratos para uso de vivienda que gestiona la entidad.

2.5.1. ¿Qué inconvenientes han observado en la tramitación de las solicitudes de bonificaciones?, ¿qué medidas estiman necesarias para superar tales inconvenientes?

2.5.2. ¿Cómo se costean dichas bonificaciones?

3. Plazos relacionados con la facturación

3.1. ¿Con qué periodicidad se emite la factura?, ¿se alternan períodos de lectura real y estimada?, ¿qué plazos de pago se establecen?

3.2. ¿Qué criterio de prescripción se sigue para la exigencia del pago de facturas no abonadas?

4. *La suspensión del suministro por impago*

4.1. Datos sobre cortes de suministro de agua realizados durante el año 2014: número, cuáles de ellos afectaban a vivienda habitual y causas que lo motivaron.

4.2. Política relacionada con la información que se facilita a los clientes previamente al corte por impago: modo de realizar las notificaciones, si se efectúa discriminación alguna ante la circunstancia de tratarse de vivienda habitual, número o importe de las facturas impagadas que generan la orden de suspensión, plazos para pago previo al corte...

4.3. Opciones que se ofrecen para facilitar el pago de la deuda impagada antes de proceder al corte.

4.4. ¿Creen que sería oportuna la regulación de supuestos de prohibición del corte de suministro cuando afectan a servicios esenciales o a personas en situaciones especiales (enfermedad, discapacidad, etc.)? ¿Los aplican en la práctica?

4.5. Una vez que se ha producido el corte, ¿se establecen medidas adicionales en favor de las personas usuarias como pudieran ser facilitar el pago de la deuda a través de aplazamientos o fraccionamientos?, ¿disponen de alguna modulación para el cobro de los derechos de reconexión?

5. *Los expedientes de fraude*

5.1. ¿Qué procedimiento se utiliza para la detección y normalización de contadores manipulados?

5.2. ¿Cómo se actúa en casos de conexiones irregulares (sin contrato)?

5.3. ¿Se atienden estrictamente a lo dispuesto en el RSDA para la facturación del agua defraudada o cuentan con algunas modulaciones que eviten la liquidación de cantidades muy superiores a las que pudieran resultar del consumo normal de las personas que habitan la vivienda?

6. *Las averías en las instalaciones interiores*

6.1. Las reclamaciones al respecto, normalmente, se centran en la facturación excesiva del consumo de agua, ¿aplican alternativas que eviten perjuicios económicos excesivos al abonado mediante la modulación de la facturación?, ¿cuáles?, ¿en qué circunstancias?

6.2. ¿Qué papel juega la entidad suministradora ante tales situaciones?, ¿qué sistema de avisos a la clientela se utilizan en caso de detectarse un consumo excesivo o anormal?, ¿proceden al corte del suministro en supuestos de consumo excesivo o anormal cuando el cliente no responde a los avisos remitidos?

7. *Pobreza hídrica*

Aunque esta cuestión está muy relacionada con la detallada en el punto 4, queremos ahondar en los datos sobre cortes de suministros que estuvieran provocados por dificultades económicas personales o familiares para atender el pago de los recibos.

7.1. ¿Cuentan con alguna información que permita discriminar las causas que motiven el impago?, ¿disponen al respecto de algún medio de coordinación con los Servicios Sociales comunitarios?, ¿cómo funciona?

7.2. ¿Qué respuesta están ofreciendo a personas y familias vulnerables para facilitar el acceso al suministro de agua (bonificaciones de determinados metros cúbicos, facilidades de pago, fondos de ayuda, gestión de ayudas de emergencia a través de servicios sociales...)?

En caso afirmativo, rogamos información sobre el número de personas atendidas durante 2014 y lo que va de año, así como el importe económico destinado a tal fin.

7.2.1. ¿Cómo se sufragan dichas medidas?

7.3. Igualmente, nos interesaría conocer la posición de esa entidad en relación con las propuestas que abogan por el establecimiento y garantía de un suministro mínimo de agua para todos los hogares o, al menos, para los hogares vulnerables. De ser partidarios de tal medida, les rogamos nos especifiquen cuál debería ser, en su opinión, el volumen por persona y mes de ese suministro mínimo garantizado.

8. *La atención dispensada a la clientela por parte de las entidades suministradoras*

8.1. La valoración de este aspecto se refiere a horarios de atención al público, espacios disponibles, utilización de teléfonos gratuitos de atención y/o de medios de comunicación digital para canalizar la atención ciudadana...

8.2. ¿Cuentan con una Carta de servicios u otros indicadores de calidad sobre atención a la clientela? En caso afirmativo, rogamos su aportación y de los resultados de su evaluación.

9. *Los sistemas de resolución de conflictos*

9.1. Se ruega indicación de las deficiencias que hayan detectado en la atención de reclamaciones relacionadas con el suministro de agua, tanto las que pudieran estar relacionadas por la concurrencia de distintas Administraciones o cauces de reclamación, como por la posible falta de respuesta adecuada de las mismas para su resolución.

9.2. Igualmente, se solicita una valoración de los cauces que estimen más adecuados para la tramitación de este tipo de reclamaciones, así como de los mecanismos que estimen necesarios promover para la mejora del sistema de atención de reclamaciones.

9.3. Asimismo, nos interesa conocer su análisis sobre el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia por parte de las autoridades de consumo y su valoración acerca de la potestad de fiscalización de la empresa concesionaria por parte de la Entidad Local titular del servicio cuando de las reclamaciones formuladas se pudieran deducir incumplimientos de alguna norma o de las estipulaciones del contrato.

Anexo II. Reglamento del suministro domiciliario de agua en Andalucía

DECRETO 120/1991, DE 11 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL SUMINISTRO DOMICILIARIO DE AGUA (eliminación parcial del texto del articulado por Decreto 327/2012)

La regulación del suministro domiciliario de agua potable en nuestro ordenamiento jurídico viene constituida hasta la fecha por una normativa caracterizada tanto por su dispersión como por su supletoriedad.

La Orden del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio de 15 de marzo de 1932 y las Órdenes del Ministerio de Industria y Comercio de 12 de febrero de 1935 y 27 de junio de 1935, hacían extensivos a los suministros públicos de gas y agua, determinados preceptos del Reglamento de Verificaciones Eléctricas aprobado por Decreto de 12 de marzo de 1954.

La vigencia de tales Órdenes, en cuanto al suministro domiciliario de agua, fue ratificada por Orden de Presidencia de 15 de marzo de 1963, confirmada por la posterior de 21 de marzo de 1964, que hacía referencia ya al Reglamento de Verificaciones Eléctricas de 5 de diciembre de 1933.

La experiencia acumulada en el tratamiento administrativo del suministro domiciliario del agua ha puesto de manifiesto deficiencias en tal ordenamiento jurídico, que no pueden ser corregidas por las normas relativas al suministro de energía eléctrica y que aconsejan la adopción de disposiciones específicas aplicables a los suministros domiciliarios de agua.

El título competencial que ampara al presente Decreto es el artículo 50 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por virtud del cual la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos y las aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio. Igualmente, el artículo 58.2.3 reconoce, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar. Finalmente, la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, dispone en su artículo 8 que serán objeto de una especial vigilancia, control e inspección los bienes de primera necesidad y los servicios esenciales para la comunidad.

La ordenación jurídica del abastecimiento domiciliario de agua a través del presente texto reglamentario, implica en primer lugar la delimitación de competencias y la definición de abonado y Entidad suministradora, la cual se halla obligada a inscribirse en el Registro Industrial y a precisar el área de cobertura que la misma alcanza con sus instalaciones. Estas a su vez son objeto de consideración en dos capítulos del Reglamento, que trata inmediatamente después de las acometidas, con los trámites para formalizar su concesión y la elaboración de unos baremos o patrones válidos para toda la Comunidad Autónoma.

En lo que se refiere a los equipos de medida, aparte las minuciosas prescripciones técnicas exigibles, se ha optado porque sea el suministrador, y no los usuarios, el responsable y propietario de los contadores, sin coste adicional para los abonados en concepto de alquiler.

Especialmente importantes son los Capítulos referentes a las condiciones del suministro domiciliario de agua, contratación de abastecimiento y regularidad del mismo, con mantenimiento de la presión y caudal con unos límites fijados y posibilidad de suspensión temporal del servicio.

El sistema de lecturas y la determinación de consumos son seguidos del procedimiento para la aplicación de tarifas y forma de pago de las facturas, con dedicación del Capítulo XI a los posibles fraudes en el suministro, los cuales se liquidan conforme a lo establecido en dicho Capítulo, regulándose en el Capítulo posterior, relativo al régimen económico, los conceptos de cuota fija o de servicio, cuota variable o de consumo, cobro de servicios específicos y recargos especiales, con facultad por parte de la Entidad suministradora, una vez obtenida la autorización del respectivo Ente Local, de determinar la modalidad que estime conveniente: doméstica, comercial, industrial, para Organismos oficiales o para otros usos.

Se completa el Reglamento para cuya elaboración se ha dado audiencia a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, así como a la Asociación de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, y a diversas Asociaciones de Consumidores, habiéndose evacuado los preceptivos informes por todos ellos.

En su virtud, a propuesta conjunta de los Consejeros de Economía y Hacienda, y de Salud y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 11 de junio de 1991.

DISPONGO

Artículo único: Se aprueba el texto del Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua, que se publica como Anexo del presente Decreto y que entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*.

DISPOSICION ADICIONAL

Los Reglamentos de Prestación de Servicio que tengan en la actualidad aprobadas las distintas Entidades suministradoras, continuarán en vigor en todo aquello que no se oponga a la presente norma reglamentaria, de la que constituirán normativa supletoria.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera: Las disposiciones reguladoras del Régimen Económico, establecidas en el Capítulo XII del presente Reglamento, no entrará en vigor hasta transcurrido un año desde la publicación del presente Reglamento en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, manteniéndose en vigor el actual Régimen Jurídico de Tarifas, sin perjuicio alguno de las actualizaciones, cuando procedan, a instancias de las Entidades suministradoras respectivas.

Segunda: Cuantas obligaciones técnicas, en orden a las características de las instalaciones de suministro, vienen impuestas en este Reglamento para las Entidades suministradoras y/o abonados, han de ser de obligado cumplimiento para aquellas instalaciones que sean aprobadas con posterioridad a la vigencia de este Reglamento; estando obligados ambos, igualmente, a ir adaptando las instalaciones existentes, de su responsabilidad, a la normativa de este Reglamento, en los supuestos que sobre las mismas sea necesario realizar cualquier clase de reparación, modificación, ampliación o mejora. Excepción hecha para la instalación, montaje y renovación del parque de contadores, donde la obligación del abonado se limitará a la adaptación del emplazamiento del contador.

Tercera: Las obligaciones de revisión y renovación periódica de contadores, reguladas en el artículo 40 del presente Reglamento, serán de inmediata aplicación y cómputo para aquéllos contadores instalados con posterioridad a la entrada en vigor del mismo.

En relación a los contadores ya instalados, las Entidades suministradoras vendrán obligadas a la revisión total de su parque de contadores en un período máximo de ocho años.

La revisión del parque de contadores se iniciarán transcurrido un año desde la entrada en vigor de este Reglamento, debiendo iniciar esta revisión en orden a la antigüedad de los contadores instalados en su abastecimiento.

En los supuestos de renovación de los contadores ya existentes, el período de servicio máximo establecido para los mismos, ha de comenzar a contarse, en todo caso, desde su fecha de instalación, si bien quedan facultadas las Entidades suministradoras para sustituir, en el plazo global de ocho años desde la entrada en vigor de este Reglamento, aquéllos que en esa fecha hayan cumplido su período de vida útil de veinticuatro años.

Cuarta: aquellas Entidades suministradoras que, a la entrada en vigor del presente Reglamento, midan los consumos a facturar por cualquier método distinto al contador, quedan obligadas a la instalación de los mismos, y no se autorizarán subidas tarifarias en tanto que las peticiones de subidas no vayan acompañadas del proyecto de instalación de contadores, que incluirá la previsión de plazo de ejecución.

DISPOSICIÓN FINAL

Se autoriza a los Consejeros de Economía y Hacienda y Salud para cuantas autorizaciones sean necesarias en desarrollo y aplicación de lo previsto en este Decreto, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Sevilla, 11 de junio de 1991

CAPÍTULO I

Normas generales

Artículo 1. Objeto

El presente Reglamento tiene por objeto regular las relaciones entre la entidad que preste el servicio de suministro domiciliario de agua potable y los abonados del mismo, señalándose los derechos y obligaciones básicas para cada una de las partes.

Artículo 2. Normas generales (Entrada en vigor 14/7/2012)

El suministro domiciliario de agua potable se ajustará a cuanto establece el presente Reglamento, a lo estipulado en la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y a los Reglamentos y/o Ordenanzas Municipales que tengan aprobados cada Entidad suministradora, en tanto no se opongan a los anteriores.

Artículo 3. Competencias

A fin de garantizar la debida prestación del suministro de agua potable a que se refiere el presente Reglamento, se establecen las competencias que a continuación se detallan:

Corresponderá a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Junta de Andalucía, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales:

- El control y vigilancia de la correcta adecuación a la legislación vigente en cada momento de las instalaciones electromecánicas de captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución del agua.
- Las comprobaciones, verificaciones y precintado de los distintos sistemas de medida.
- El correcto dimensionamiento de las instalaciones y equipos de medida, siempre que existan discrepancias entre el peticionario y el suministrador, así como la resolución de las reclamaciones de los suministros no domésticos.

Corresponderá a la Dirección General de Consumo, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales:

- El control de la correcta aplicación de las tarifas vigentes en cada momento a los suministros domésticos de agua y acometidas.
- La tramitación de cuantas reclamaciones se presenten, resolviendo las referentes a consumos domésticos y canalizando el resto al Organismo competente. En caso de considerarlo necesario, se solicitará del Organismo correspondiente informe previo a la resolución de la reclamación.

Corresponde a la Entidad Suministradora:

- El dimensionamiento de la sección de la acometida y equipo de medida que se ha de instalar, en función de la solicitud de consumos que se formalice y de lo que a tal efecto regulen las disposiciones vigentes. En caso de discrepancia entre la empresa suministradora y el peticionario, será la correspondiente Delegación Provincial con competencia en materia de Industria la que resolverá, definiendo la sección de acometida y el equipo de medida a instalar para el consumo solicitado.
- La definición y establecimiento de la estructura tarifaria necesaria para la gestión del servicio, con los informes y ratificaciones que correspondan.
- Definir, proyectar y dirigir o en su caso autorizar, cualquier tipo de obra que afecte a su abastecimiento.

Artículo 4. Abonado

A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por abonado el titular del derecho de uso de la finca, local o industria, o su representante, que tenga contratado el suministro de agua potable.

Artículo 5. Entidad suministradora

A los efectos de este Reglamento se considerarán Entidades suministradoras de agua potable, aquellas personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, que dedican su actividad a la distribución domiciliaria del agua potable, conforme a lo establecido en la vigente Regulación del Régimen Local.

Artículo 6. Inscripción en el Registro Industrial

(Derogado por Decreto 327/2012, de 10 de julio)

Artículo 7. Área de cobertura

Toda Entidad suministradora estará obligada a definir, dentro del ámbito territorial en que desarrolle sus servicios, el área o áreas de cobertura que domina con sus instalaciones de abastecimiento de agua.

A la entrada en vigor del presente Reglamento, cada Entidad suministradora estará obligada, igualmente, a depositar en la respectiva Delegación Provincial competente en materia de Industria de la Junta de Andalucía, informe detallado en el que conste el área de cobertura de los servicios que presta, debiendo actualizar, en su caso, dicha información en el último trimestre de cada año.

CAPÍTULO II

Obligaciones y derechos de la entidad suministradora y de los abonados

Artículo 8. Obligaciones de la entidad suministradora

(Entrada en vigor 14/7/2012)

1. Con independencia de aquellas situaciones que sean objeto de una regulación especial en este Reglamento, de las que puedan derivarse obligaciones específicas para la Entidad suministradora, estas tendrán las siguientes obligaciones:

De tipo general: La Entidad suministradora, con los recursos a su alcance y en el ámbito de la competencia que tenga asumida, viene obligada a distribuir y situar en los puntos de toma de los abonados

el agua potable, con arreglo a las condiciones que fija este Reglamento y demás disposiciones que sean de aplicación.

Obligación del suministro: Dentro del área de cobertura, definida en el artículo 7, la Entidad suministradora está obligada a conceder el suministro de agua a todo petionario del mismo, y a la ampliación del suministro correspondiente a todo abonado final que lo solicite, en los términos establecidos en el presente Reglamento y en las condiciones técnicas y económicas recogidas en las normas reglamentarias vigentes.

Potabilidad del agua: La Entidad suministradora está obligada a garantizar la potabilidad del agua, con arreglo a las disposiciones sanitarias vigentes, hasta la llave registro, inicio de la instalación interior del abonado. **Conservación de las instalaciones:** La Entidad suministradora está obligada a mantener y conservar a su cargo, las redes e instalaciones necesarias para el abastecimiento, así como las acometidas hasta la llave de registro que contempla el apartado c) del artículo 15.

Regularidad en la prestación de los servicios: La Entidad suministradora estará obligada a mantener la regularidad en el suministro de agua. En cualquier caso, no le serán imputables las interrupciones de estos servicios en los supuestos indicados en este Reglamento.

Garantía de presión o caudal: La Entidad suministradora está obligada, salvo en el caso de averías accidentales o causas de fuerza mayor, a mantener en la llave de registro las condiciones de presión y caudal establecidas en el contrato de acometida o suministro, de conformidad con las prescripciones de este Reglamento.

Avisos urgentes: La Entidad suministradora está obligada a mantener un servicio permanente de recepción de avisos, al que los abonados o usuarios puedan dirigirse a cualquier hora, para comunicar averías o recibir información en caso de emergencia.

Visitas a las instalaciones: La Entidad suministradora está obligada a colaborar con las Autoridades y centros de educación para facilitar, en armonía con las necesidades de la explotación, que los abonados, usuarios o público en general, puedan conocer el funcionamiento de las mismas. **Reclamaciones:** La Entidad suministradora estará obligada a contestar las reclamaciones que se le formulen por escrito, en plazo no superior a diez días hábiles. **Tarifas:** La Entidad suministradora estará obligada a aplicar a los distintos tipos de suministros que tenga establecidos, las tarifas que, en cada momento, tenga aprobadas por la Autoridad competente.

2. Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, respecto de las obligaciones de información y en materia de reclamaciones por parte de los prestadores.

Artículo 9. Derechos de la entidad suministradora (Entrada en vigor 14/7/2012)

1. Sin perjuicio de aquellos otros que en relación con situaciones específicas puedan derivarse para la Entidad suministradora, esta, con carácter general, tendrá los siguientes derechos:

Inspección de instalaciones interiores: A la Entidad suministradora, sin perjuicio de las competencias que la legislación vigente confiera a los distintos Órganos de la Administración, le asiste el derecho a inspeccionar, revisar e intervenir, con las limitaciones que se establecen en este Reglamento, las instalaciones interiores del suministro que, por cualquier causa, se encuentren o puedan encontrarse en servicio o uso.

Cobros por facturación: A la Entidad suministradora le asiste el derecho a percibir en sus oficinas o lugares destinados al efecto, el importe de las facturaciones o cargos que, reglamentariamente, formule al abonado.

2. Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, respecto de la ventanilla única y de las garantías de información a través de esta.

Artículo 10. Obligaciones del abonado

(Entrada en vigor 14/7/2012)

Con independencia de aquellas situaciones que sean objeto de una regulación especial en este Reglamento, de las que puedan derivarse obligaciones específicas para un abonado, estos tendrán, con carácter general, las obligaciones siguientes:

Pago de recibos y facturas: En reciprocidad a las prestaciones que recibe, todo abonado vendrá obligado al pago de los cargos que se le formulen con arreglo a los precios que tenga aprobados en todo momento la Entidad suministradora, así como aquellos otros derivados de los servicios específicos que se regulan en el artículo 104 de este Reglamento. En cuanto a los consumos de agua, esta obligatoriedad de pago se considerará extensiva a los casos en que los mismos se hayan originado por fugas, averías o defecto de construcción o conservación de las instalaciones interiores.

Pago de fianzas: Todo peticionario, al formalizar el contrato de suministro, viene obligado a depositar la correspondiente fianza, con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento.

Conservación de instalaciones: Sin perjuicio de cuanto al efecto establece la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, todo abonado deberá utilizar de forma correcta las instalaciones a su servicio, adoptando las medidas necesarias para conservar las mismas en la forma más adecuada, y evitando el retorno a la red de posibles aguas contaminantes, manteniendo, además, intactos los precintos que garantizan la no manipulación del contador e instalaciones de acometida, en su caso, así como las condiciones idóneas para la toma de lecturas del mismo.

Facilidades para las instalaciones e inspecciones: Todo peticionario de un suministro, está obligado a facilitar a la Entidad suministradora la colocación de los elementos precisos en la propiedad objeto del suministro, así como a permitir la entrada a aquélla al personal autorizado por dicha Entidad, que así lo acredite, a fin de que pueda efectuar cuantas comprobaciones estén relacionadas con el suministro. Igualmente, está obligado a ceder a la Entidad suministradora el uso de los locales, recintos o arquetas necesarias para la instalación de los equipos de medida y elementos auxiliares adecuados en cada caso. **Derivaciones a terceros:** Los abonados no podrán, bajo ningún concepto, ceder gratuita o remuneradamente agua a terceros, ya sea con carácter permanente o temporal, siendo responsables de toda defraudación que se produzca en su suministro, bien por sí o por cualquier otra persona que de él dependa. **Avisos de Averías:** Los abonados deberán, en interés general y en el suyo propio, poner en conocimiento de la Entidad suministradora cualquier avería o perturbación producida o que, a su juicio, se pudiera producir en la red general de distribución.

Usos y alcance de los suministros: Los abonados están obligados a utilizar el agua suministrada en la forma y para los usos contratados. Asimismo, están obligados a solicitar de la Entidad suministradora la

autorización pertinente para cualquier modificación en sus instalaciones, que implique un aumento en los caudales contratados de suministro, o modificación en el número de receptores.

Notificación de baja: El abonado que desee causar baja en el suministro estará obligado a interesar por escrito de la Entidad suministradora dicha baja, indicando, en todo caso, la fecha en que debe cesar el citado suministro. Recuperación de caudales: Aquellos abonados que en sus instalaciones dispongan de piscinas, equipos de refrigeración o instalaciones frigoríficas que utilicen el agua como medio rotados de energía térmica, deberán equipar dichas instalaciones con equipos de reciclaje, según se prescribe en la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Sin perjuicio de la normativa reguladora de los Parques Acuáticos, en las piscinas públicas o privadas, con vaso superior a 10 m³ deberá instalarse un equipo de filtración capaz para tratar todo el volumen de la piscina en un tiempo máximo de ocho horas.

Independencia de instalaciones: Cuando en una misma finca exista junto al agua de distribución pública agua de otra procedencia, el abonado vendrá obligado a establecer redes e instalaciones interiores por donde circulen o se almacenen independientemente las aguas, sin que exista posibilidad de que se mezclen las de una y otra procedencia.

Artículo 11. Derechos de los abonados

1. Sin perjuicio de aquellos otros que en relación con situaciones específicas puedan derivarse para los abonados, estos, con carácter general, tendrán los siguientes derechos:

Potabilidad del agua: A recibir en sus instalaciones agua que reúna los requisitos de potabilidad establecidos en las disposiciones vigentes. Servicio permanente: A la disposición permanente del suministro de agua potable, con arreglo a las condiciones que se señalen en su contrato de suministro, sin otras limitaciones que las establecidas en el presente Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Facturación: A que los servicios que reciba se le facturen por los conceptos y cuantías vigentes en cada momento.

Periodicidad de lectura: A que se le tome por la Entidad suministradora la lectura al equipo de medida que controle el suministro, con una frecuencia no superior a tres meses. (Entrada en vigor 13/7/2013)

Periodicidad de facturación: A que se le formule la factura de los servicios que reciba, con una periodicidad máxima de tres meses.

Contrato: A que se le formalice, por escrito, un contrato, en el que se estipulen las condiciones básicas del suministro, fijadas en el artículo 58 del presente Reglamento.

Ejecución de instalaciones interiores: Los abonados podrán elegir libremente la empresa instaladora que ejecute las instalaciones interiores, así como el proveedor del material, que deberá ajustarse a las prescripciones técnicas reglamentariamente exigibles.

Reclamaciones: A formular reclamación contra la actuación de la Entidad suministradora o sus empleados, mediante los procedimientos contemplados en este Reglamento. Cuando la reclamación se refiera al cumplimiento de las condiciones del suministro de agua, el reclamante deberá acreditar su condición de titular del contrato de suministro, o representante legal del mismo. Información: A consultar todas las cuestiones derivadas de la prestación y funcionamiento del servicio en relación a su suministro; así como a recibir

contestación por escrito de las consultas formuladas por este procedimiento. Igualmente, tendrá derecho, si así es solicitado por el peticionario, a que se le informe de la Normativa vigente que es de aplicación, así como a que se le facilite, por parte de la Entidad suministradora, para su lectura en la sede de la Entidad, un ejemplar del presente Reglamento.

Vista de instalaciones: A visitar, en armonía y concordancia con las exigencias de la explotación, las instalaciones de tratamiento de agua.

2. Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, respecto de las obligaciones de información y en materia de reclamaciones por parte de los prestadores. (Entrada en vigor 14/7/2012)

CAPÍTULO III

Instalaciones del abastecimiento de agua

Artículo 12. Red de distribución

La red de distribución será el conjunto de tuberías y todos sus elementos de maniobra y control, que instalados dentro del ámbito territorial de la Entidad suministradora, y en terrenos de carácter público o privado, previa constitución de la oportuna servidumbre, conducen agua potable a presión, y de la cual se derivan las acometidas para los abonados.

Artículo 13. Arteria

La arteria será aquella tubería, y sus elementos, de la red de distribución que enlazan diferentes sectores de la zona abastecida, sin que en ella puedan realizarse acometidas.

Artículo 14. Conducciones viarias

Se calificarán como conducciones viarias las tuberías de la red de distribución que discurren a lo largo de una vía pública o privada, previa constitución de la oportuna servidumbre, y de las que se derivarán, en su caso, las acometidas para los suministros, bocas de riego, y tomas contra incendios.

Artículo 15. Acometida

Comprende el conjunto de tuberías y otros elementos que unen las conducciones viarias con la instalación interior del inmueble que se pretende abastecer.

La acometida responderá al esquema básico que se adjunta como anexo a este Reglamento, y constará de los siguientes elementos:

a) Dispositivos de toma. Se encuentra colocado sobre la tubería de la red de distribución y abre el paso de la acometida.

b) Ramal. Es el tramo de tubería que une el dispositivo de toma con la llave de registro.

c) Llave de registro. Estará situada al final del ramal de acometida en la vía pública y junto al inmueble. Constituye el elemento diferenciador entre la Entidad suministradora y el abonado, en lo que respecta a la conservación y delimitación de responsabilidades.

Artículo 16. Instalaciones interiores de suministro de agua

Se entenderá por instalación interior de suministro de agua el conjunto de tuberías y sus elementos de control, maniobra y seguridad, posteriores a la llave de registro en el sentido de la circulación normal del flujo de agua.

CAPÍTULO IV

Instalaciones interiores

Artículo 17. Condiciones generales (Entrada en vigor 14/7/2012)

Las instalaciones interiores para el suministro de agua se ajustarán en cuanto a su diseño, dimensionado, ejecución y puesta en servicio a la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

La conservación y mantenimiento de estas instalaciones serán por cuenta y a cargo del titular o titulares del suministro existente en cada momento.

Artículo 18. Tipificación de las instalaciones

(Derogado por Decreto 327/2012, de 10 de julio)

Artículo 19. Autorización de puesta en servicio

(Derogado por Decreto 327/2012, de 10 de julio)

Artículo 20. Modificación de las instalaciones interiores

Los abonados de los servicios de abastecimiento, estarán obligados a comunicar a las Entidades suministradoras cualquier modificación que realicen en la disposición, o características de sus instalaciones interiores.

Artículo 21. Facultad de inspección

Sin perjuicio de las facultades inspectoras de los Organismos de la Administración, las Entidades suministradoras podrán inspeccionar las instalaciones de sus abonados, con el fin de vigilar las condiciones y forma en que estos utilizan el suministro.

CAPÍTULO V

Acometidas

Artículo 22. Concesión

La concesión de acometida para suministro de agua potable, corresponde a la Entidad suministradora quien, en todos aquellos casos en los que concurran las condiciones y circunstancias que se establecen en este Reglamento, estará obligada a otorgarla con arreglo a las normas del mismo.

Artículo 23. Condiciones de la concesión

La concesión para una acometida de suministro de agua estará supeditada a que se cumplan las condiciones de abastecimiento pleno, que se establecen seguidamente:

1. Que el inmueble a abastecer esté situado en el área de cobertura del abastecimiento.

2. Que el inmueble que se pretende abastecer cuente con instalaciones interiores disponibles y adecuadas a las normas del presente Reglamento.

3. Que el inmueble a abastecer disponga de acometida para vertidos de aguas residuales y pluviales, o tenga resuelto el sistema de evacuación de las mismas, disponiendo, en su caso, de las autorizaciones precisas para ello.

4. Que en las calles o plazas de carácter público que linden con el inmueble, o a que este dé fachada, existan instaladas y en servicio, conducciones públicas de la red de distribución de agua potable.

Cuando en una vía pública estén proyectadas conducciones bajo las dos aceras, la existencia de las mismas en la acera opuesta a la correspondiente al supuesto contemplado, no supondrá en ningún caso el cumplimiento del párrafo anterior.

5. Que la conducción que ha de abastecer al inmueble se encuentre en perfecto estado de servicio, y su capacidad de transporte sea, como mínimo, el cuádruplo de la que en igualdad de régimen hidráulico corresponda a la acometida a derivar.

Artículo 24. Actuaciones en el área de cobertura

Cuando dentro del área de cobertura definida en el artículo 7 de este Reglamento, se den las condiciones de abastecimiento pleno y se haya formalizado la correspondiente concesión de acometida, la Entidad suministradora estará obligada a realizar los trabajos e instalaciones necesarios para la puesta en servicio de la acometida o acometidas solicitadas, dentro del plazo de los quince días siguientes hábiles a la fecha de perfeccionamiento de la referida concesión.

En aquellos casos en los que dentro del área de cobertura no se den las condiciones de abastecimiento pleno, la Entidad suministradora estará obligada a realizar, por su cuenta y a su cargo, las prolongaciones, modificaciones y/o refuerzos de las redes que sean necesarios ejecutar para atender las demandas solicitadas. Para realizar dichas obras, la Entidad suministradora dispondrá de un plazo máximo de doce meses contados a partir de la fecha en que se haya perfeccionado la concesión que deba establecerse entre la Entidad suministradora y el peticionario.

La Entidad suministradora quedará exenta de la obligación establecida en el párrafo anterior, cuando las modificaciones, prolongaciones y refuerzos de redes e instalaciones a realizar sean consecuencia de actuaciones urbanísticas de interés ajeno a aquélla, para las que los trazados o emplazamientos de dichas redes e instalaciones supongan obstáculos, impedimentos o servidumbres.

Las actuaciones que se realicen en interior de polígonos y urbanizaciones de nueva creación, dentro del área de cobertura, quedan exceptuadas de las obligaciones y condicionantes que se establecen en los puntos anteriores de este artículo, y se regularán por lo que se establece en el siguiente.

Artículo 25. Urbanizaciones y polígonos

A los efectos de este Reglamento, se entenderá por urbanizaciones y polígonos aquellos conjuntos de terrenos sobre los que la actuación urbanística exija la creación, modificación o ampliación de una infraestructura viaria y de servicio entre las distintas parcelas o solares en que se divide el terreno y de estas con la zona edificada del casco urbano.

La concesión de acometida o suministro para el polígono o urbanización anteriormente definido o para solares o inmuebles ubicados en aquél, estará supeditada al cumplimiento previo de las siguientes condiciones:

a) Las redes interiores de distribución y demás instalaciones necesarias para el correcto abastecimiento de agua a dichas urbanizaciones o polígonos, responderán a esquemas aprobados por la Entidad suministradora y deberá definirse y dimensionarse en proyecto redactado por Técnico competente, y aprobado por la Entidad suministradora, con sujeción a los Reglamentos de aplicación y a las Normas Técnicas de la Entidad suministradora, y por cuenta y a cargo del promotor o propietario de la urbanización o polígono.

b) Las obras e instalaciones definidas en el proyecto aprobado, así como las modificaciones que, con autorización de la Entidad suministradora se introduzcan durante el desarrollo de las mismas, se ejecutarán en su totalidad por cuenta y cargo del promotor o propietario de la urbanización o polígono, bajo la dirección de Técnico competente y, en su caso, por empresa instaladora homologada por la Entidad suministradora.

La Entidad suministradora podrá exigir durante el desarrollo de las obras, como en su recepción o puesta en servicio, cuantas pruebas y ensayos estime convenientes para garantizar la idoneidad de ejecución y el cumplimiento de las especificaciones de calidad de los materiales previstos en el proyecto, corriendo los gastos derivados de tales pruebas a cargo del promotor o propietario de la urbanización

En ningún caso estará autorizado el promotor o el ejecutor de la urbanización o polígono para realizar las acometidas de abastecimiento en los posibles edificios, solares o parcelas de que se trate sin la previa autorización de la Entidad suministradora y formalización de la correspondiente concesión.

c) El enlace o enlaces de las redes interiores o polígonos, con las conducciones exteriores bajo dominio de la Entidad suministradora, así como las modificaciones y refuerzos que hubiera de efectuarse en las mismas como consecuencia de las nuevas demandas impuestas por la urbanización, se fijarán por aquélla y quedarán perfectamente delimitados en el proyecto a que se ha hecho referencia en el apartado a) de este artículo, y se ejecutarán por cuenta y a cargo del promotor o propietario de la urbanización.

Artículo 26. Fijación de características

(Entrada en vigor 14/7/2012)

Las características de las acometidas, tanto en lo que respecta a sus dimensiones, competentes, tipo y calidad de sus materiales, como a su forma de ejecución y punto de conexión, serán determinadas por la Entidad suministradora, de acuerdo con lo establecido en la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en base al uso del inmueble a abastecer, consumos previsibles y condiciones de presión.

A tales efectos, a los locales comerciales y planta de edificación de uso no definido, o sin división constructiva, o estructural expresa, se le asignará un consumo de 0,02 l/seg/m². Cuando la demanda real que en su momento se formule sea superior al citado caudal, el petionario, sin perjuicio de aquellas otras obligaciones que para el mismo se derive con motivo de su petición, deberá sufragar, a su cargo, los gastos que se originen con motivo de la modificación de las características de acometida que imponga el antedicho aumento de caudal.

En el supuesto anteriormente citado, a efectos del dimensionamiento de las respectivas baterías de contadores, se entenderán que, como mínimo, cada 40 m² existirá un local comercial.

Artículo 27. Tramitación de solicitudes

La solicitud de acometida se hará por el petionario a la Entidad suministradora, en el impreso normalizado que, a tal efecto, facilitará esta.

A la referida solicitud deberán de acompañar, como mínimo, la siguiente documentación:

- Memoria Técnica suscrita por el técnico autor del proyecto de las Obras de Edificación, o, en su caso, de las instalaciones que se trate.
- Escritura de propiedad o documento que acredite la disponibilidad del inmueble para el que se solicita la acometida.
- Licencia municipal de obras, o informe favorable del Ayuntamiento.
- Titularidad de la servidumbre que, en su caso, pudiera ser necesario establecer para las instalaciones de la acometida en cuestión, o de las prolongaciones de redes que pudieran ser necesarias al efecto.

A la vista de los datos que aporte el solicitante, de las características del inmueble, y del estado de las redes de distribución, la Entidad suministradora comunicará al peticionario, en el plazo máximo de quince días hábiles, a contar desde la fecha de presentación de la solicitud, su decisión de conceder o denegar la acometida o acometidas y, en este último caso, las causas de la denegación.

A su vez, el solicitante, dispondrá de un plazo de otros treinta días naturales para formalizar los requerimientos que le hayan sido formulados por la Entidad suministradora, o bien para presentar ante la misma las alegaciones que, en su caso, estime. Transcurrido ese plazo sin que haya cumplimentado lo reglamentado, se entenderá decaída la solicitud, sin más obligaciones para la Entidad suministradora.

Aceptada la solicitud, la Entidad suministradora comunicará, en el plazo máximo de quince días hábiles, las circunstancias a las que deberá ajustarse la acometida o acometidas, así como las condiciones de concesión y ejecución.

Artículo 28. Objeto de la concesión

Las concesiones de acometidas a las redes de distribución de agua potable se harán para cada inmueble que físicamente constituya una unidad independiente de edificación con acceso directo a la vía pública.

A efectos de aplicación de lo reglamentado, se considera unidad independiente de edificación al conjunto de viviendas y/o locales con portal común de entrada y hueco común de escalera, así como los edificios comerciales e industriales que pertenezcan a una única persona física o jurídica, y en los que se desarrolle una única actividad industrial o comercial.

Los locales que estén situados en las plantas inferiores de la unidad independiente de edificación, aun cuando no tuvieran acceso común, deberán abastecerse de la correspondiente batería general de contadores del inmueble.

Los inmuebles situados en urbanizaciones con calles de carácter privado y los conjuntos de edificaciones sobre sótanos comunes, se registrarán por la normativa específica que cada Entidad tenga establecida o se establezca.

Artículo 29. Formalización de la concesión

Aceptada por ambas partes las condiciones de la concesión, se procederá suscribir el contrato correspondiente, entendiéndose que dicho contrato no surtirá efectos hasta tanto el solicitante no haya cubierto las obligaciones económicas a las que, de acuerdo con el presente Reglamento, estuviese obligado.

Artículo 30. Ejecución y conservación

Las acometidas para el suministro de agua, serán ejecutadas por la Entidad suministradora, o persona autorizada por esta, de conformidad con cuanto al efecto se establece en este Reglamento, siendo del

dominio de la Entidad suministradora, quien correrá con los gastos de conservación y mantenimiento de las mismas.

Esta instalación solamente podrá ser manipulada por personal autorizado al servicio de la Entidad suministradora, no pudiendo el propietario del inmueble abastecido cambiar o modificar el entorno de la situación de la misma, sin autorización expresa de la Entidad suministradora.

Artículo 31. Derechos de acometida

(Entrada en vigor 14/7/2012)

Son las compensaciones económicas que deberán satisfacer los solicitantes de una acometida a las Entidades suministradoras, para sufragar los gastos a realizar por estas en la ejecución de la acometida solicitada y para compensar el valor proporcional de las inversiones que las mismas deban realizar en las ampliaciones, modificaciones o reformas y mejoras de sus redes de distribución, bien en el momento de la petición, o en otra ocasión, y en el mismo lugar o distinto a aquel del que se solicita la acometida, para mantener la capacidad de abastecimiento del sistema de distribución, en las mismas condiciones anteriores a la prestación del nuevo suministro, y sin merma alguna para los preexistentes.

La cuota única a satisfacer por este concepto tendrá estructura binómica, según la expresión:

En la que:

"d": Es el diámetro nominal en milímetros de la acometida que corresponda ejecutar en virtud del caudal total instalado o a instalar en el inmueble, local o finca para el que se solicita, y de acuerdo con cuanto, al efecto, determina la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

"q": Es el caudal total instalado o a instalar, en l/seg, en el inmueble, local o finca para el que se solicita la acometida, entendiéndose por tal la suma de los caudales instalados en los distintos suministros. "A" y

"B": Son parámetros cuyos valores se determinarán anualmente por las Entidades suministradoras, sometiéndose a la aprobación de los Órganos competentes de la Junta de Andalucía, conforme se determina en el artículo 102 de este Reglamento.

El término "A", expresará el valor medio de la acometida tipo, en euros por milímetro de diámetro en el área abastecida por la Entidad suministradora.

El término "B", deberá contener el coste medio, por l/seg, instalado, de las ampliaciones, modificaciones, mejoras y refuerzos que la Entidad suministradora realice anualmente como consecuencia directa de la atención a los suministros que en dicho período lleve a cabo.

Cuando la ejecución material de la acometida se lleve a cabo por el peticionario de la misma, con autorización de la Entidad suministradora, y por empresa instaladora autorizada por aquélla, se deducirá del importe total a abonar en concepto de derechos de acometida, la cantidad que represente el primer sumando de la forma binómica al principio establecida.

En las urbanizaciones y polígonos, situados dentro del área de cobertura, y en los que en virtud de lo establecido en el artículo 25, las acometidas, redes interiores, enlaces de estas con los de la Entidad suministradora y los refuerzos, ampliaciones y modificaciones de esta., hayan sido ejecutadas con cargo a su

promotor o propietario, las Entidades suministradoras no podrán percibir de los peticionarios de acometidas o suministros los derechos que en este artículo se regulan.

Los derechos de acometida, serán abonados por una sola vez, y una vez satisfechos, quedarán adscritos a cada una de las instalaciones, viviendas, locales, etc., para los que se abonaron, aun cuando cambie el propietario o usuario de la misma.

La ampliación de sección de una acometida preexistente, solicitada por un abonado, devengará una cantidad equivalente al primer sumando de la expresión binómica que establece la cuota total, más la diferencia entre los valores de segundo sumando para los nuevos caudales instalados y los que existían antes de la solicitud.

Las cantidades percibidas por las Entidades suministradoras por los conceptos regulados en este artículo, así como las inversiones que con cargo a ellas realicen, no se incardinarán a efectos de tarifas en sus cuentas de explotación.

Artículo 32. Intervención de organismos

Cuando concurren discrepancias o circunstancias especiales y no exista acuerdo entre la Entidad suministradora y el peticionario o, en su caso, abonado, referente a la acometida, tanto a la ejecución como a la liquidación, los Organismos competentes para la resolución serán los especificados en el artículo 3 de este Reglamento.

CAPÍTULO VI

Control de consumos

Artículo 33. Equipos de medida (Entrada en vigor 14/7/2012)

Sin perjuicio de lo establecido para cada caso por la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, la medición de los consumos que han de servir de base para la facturación de todo suministro se realizará por contador; que es el único medio que dará fe de la contabilización del consumo.

Como norma general, para los inmuebles con acceso directo a la vía pública, la medición de consumos se efectuará mediante:

Contador único: cuando en el inmueble o finca sólo exista una vivienda o local, en suministros provisionales para obras y en polígonos en proceso de ejecución de obras y en tanto no sean recibidas sus redes de distribución interior.

Batería de contadores divisionarios: cuando exista más de una vivienda o local, será obligatorio, instalar un aparato de medida para cada una de ellas y los necesarios para los servicios comunes.

En cualquier caso, las Entidades suministradoras, podrán instalar, en el inicio de la instalación interior, un contador totalizador, cuya única función será la de controlar los consumos globales de dicha instalación. Los registros de este contador no surtirán efecto alguno sobre la facturación. Sirviendo de base para detección de una posible anomalía en la instalación interior, que será comunicada, en su caso, de inmediato al usuario o usuarios de la misma, quienes estarán obligados a subsanar los defectos existentes en el plazo que se establece en el artículo 66, apartado m, de este Reglamento.

El sistema de control de consumos para los inmuebles situados en calles de carácter privado y los conjuntos de edificaciones sobre sótanos comunes, se regirán por la normativa específica que cada Entidad tenga establecida o establezca.

El dimensionamiento y fijación de las características del contador o contadores, cualquiera que sea el sistema de instalación seguido, será facultad de la Entidad suministradora, que lo realizará a la vista de la declaración de consumo que formule el abonado en su solicitud de suministro, y de conformidad con lo establecido en la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

Artículo 34. Características técnicas de los aparatos de medida (Entrada en vigor 14/7/2012)

Los aparatos de medida deberán cumplir las disposiciones para su comercialización y puesta en servicio establecidas en el Real Decreto 889/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida, y en cualquier otra normativa de control metrológico del Estado que les sea de aplicación.

Para los contadores en servicio, los errores admisibles serán los mismos que se establecen para la fase de comercialización y puesta en servicio.

Artículo 35. Contador único

Se instalará junto con sus llaves de protección y maniobra en un armario, homologado por la Entidad suministradora, exclusivamente destinado a este fin, emplazado en la planta baja del inmueble, junto al portal de entrada y empotrado en el muro de fachada o cerramiento de la propiedad que se pretende abastecer y, en cualquier caso, con acceso directo desde la vía pública.

Excepcionalmente, en caso debidamente justificado, podrá instalarse el contador único y sus llaves de maniobra en una cámara bajo el nivel del suelo, que ha de tener acceso directo desde la calle y situado lo más próximo posible a la fachada o cerramiento de la propiedad.

El armario o la cámara de alojamiento del contador, estará perfectamente impermeabilizado y dispondrá de desagüe directo al alcantarillado, capaz de evacuar el caudal máximo de agua que aporte la acometida en la que se instale. Así mismo, estarán dotados de una puerta y cerradura homologadas por la Entidad suministradora.

Artículo 36. Batería de contadores divisionarios (eliminación parcial del texto del articulado por Decreto 327/2012) (Entrada en vigor 14/7/2012)

Las baterías de contadores divisionarios se instalarán en los locales o armarios exclusivamente destinados a este fin, emplazados en la planta baja del inmueble, en zona de uso común, con acceso directo desde el portal de entrada.

En el origen de cada montante y en el punto de conexión del mismo con la batería de contadores divisionarios, se instalará una válvula de retención, que impida retornos de agua a la red de distribución.

Condiciones de los locales

Los locales para baterías de contadores tendrán un altura mínima de 2.5 m y sus dimensiones en planta serán tales que permitan un espacio libre a cada lado de la batería o baterías de 0.60 m y otro de 1.20 m delante de la batería, una vez medida con sus contadores y llaves de maniobra.

Las paredes, techo y suelo de estos locales estarán impermeabilizados, de forma que se impida la formación de humedad en locales periféricos.

Dispondrán de un sumidero, con capacidad de desagüe equivalente al caudal máximo que pueda aportar cualquiera de las conducciones derivadas de la batería, en caso de salida libre del agua.

Estarán dotados de iluminación artificial, que asegure un mínimo de 100 lux en un plano situado a un metro sobre el suelo.

La puerta de acceso tendrá unas dimensiones mínimas de 0.80 m por 2.05 m, abrirá hacia el exterior del local y estará construida con materiales inalterables por la humedad y dotada con cerradura normalizada por el suministrador.

Condiciones de los armarios

En el caso de que las baterías de contadores se alojen en armarios, las dimensiones de estos serán tales que permitan un espacio libre a cada lado de la batería o baterías de 0.50 m y otro de 0.20 m entre la cara interior de la puerta y los elementos más próximos a ella.

Cumplirán igualmente las restantes condiciones que se exigen a los locales, si bien, los armarios tendrán unas puertas con dimensiones tales que, una vez abiertas, presenten un hueco que abarque la totalidad de las baterías y sus elementos de medición y maniobra.

Los armarios estarán situados de tal forma que ante ellos y en toda su longitud, exista un espacio libre de un metro.

Ya se trate de locales o de armarios, en lugar destacado y de forma visible, se instalará un cuadro o esquema en que, de forma indeleble, queden debidamente señalizados los distintos montantes y salidas de baterías y su correspondencia con las viviendas y/o locales.

Artículo 37. Propiedad del contador

A partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, todos los contadores o aparatos de medición que se instalen para medir o controlar los consumos de agua de cada abonado, serán propiedad de las Entidades suministradoras, quienes los instalarán, mantendrán y repondrán con cargo a los gastos de explotación del servicio, no pudiendo las Entidades suministradoras cobrar cantidad alguna en concepto de alquiler por el contador o aparato de medida.

Igualmente, a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, las Entidades suministradoras no podrán cobrar cantidad alguna por alquiler a los abonados que posean contadores o aparatos de medida propiedad de las Entidades, quienes canalizarán los costes originados por este hecho a través de los gastos de explotación del servicio.

Artículo 38. Obligatoriedad de la verificación (eliminación parcial del texto del articulado por Decreto 327/2012) (Entrada en vigor 14/7/2012)

A partir de la entrada en vigor del presente Reglamento, es obligatorio sin excepción alguna, la verificación y el precintado de los contadores y aparatos de medida que se instalen, cuando sirvan de base para regular la facturación del consumo de agua.

La verificación y precintado de los aparatos se realizarán por el Organismo competente en materia de Industria, a través de laboratorio oficial o autorizado, en los siguientes casos:

1. Después de toda reparación que pueda afectar a la regularidad de la marcha del aparato, o haya exigido el levantamiento de sus precintos.

2. Siempre que lo soliciten los abonados, la Entidad suministradora o algún órgano competente de la Administración Pública.

Caso de no cumplir el aparato las condiciones reglamentarias, deberá ser reparado y verificado nuevamente.

Las verificaciones se realizarán en laboratorio oficial o autorizado y únicamente se practicarán en el domicilio en los casos que, a juicio del personal facultativo del Organismo competente en materia de Industria, sea posible la operación, en la misma forma que en los laboratorios utilizando sus aparatos portátiles.

Artículo 39. Precinto oficial y etiquetas (Eliminación parcial del texto del articulado por Decreto 9/2011)

El laboratorio oficial o autorizado, precintará todos aquellos contadores o aparatos de medida a los que haya practicado una verificación.

El precinto oficial colocado después de la verificación garantiza:

1. Que el contador o aparato de medida pertenece a un sistema aprobado.
2. Que funciona con regularidad a la fecha de su verificación.

Será obligación del abonado la custodia del contador o aparato de medida, así como el conservar y mantener el mismo en perfecto estado, siendo extensible esta obligación a los precintos del contador. La responsabilidad que se derive del incumplimiento de esta obligación recaerá directamente sobre el abonado titular del suministro.

Artículo 40. Renovación periódica de contadores (Entrada en vigor 14/7/2012)

Con independencia de su estado de conservación, ningún contador o aparato de medida podrá permanecer ininterrumpidamente instalado por un espacio de tiempo superior a ocho años.

Transcurrido este tiempo deberá ser levantado y desmontado en su totalidad, para ser sometido a una reparación general.

Estas reparaciones generales sólo podrán efectuarse por las personas o entidades previstas en el artículo 15 del Real Decreto 889/2006, de 21 de julio, por el que se regula el control metrológico del Estado sobre instrumentos de medida.

Cada vez que un contador o aparato de medida sea sometido a una reparación general, deberá grabarse en el mismo y en lugar visible, junto a su número de serie de fabricación una "R" y los dos últimos dígitos del año en que ha sido reparado.

Cuando un contador o aparato de medida haya sido sometido a dos reparaciones generales periódicas, este quedará forzosamente fuera de servicio al finalizar el período de vida útil de la segunda reparación periódica.

Artículo 41. Laboratorios oficiales

Se entiende por laboratorios oficiales aquellos que tengan instalados la Junta de Andalucía, para la comprobación, verificación y control de los contadores y otros equipos de medida, que se utilicen en el suministro de agua.

Artículo 42. Laboratorios autorizados

Independientemente de los laboratorios oficiales, con la misma finalidad y a idénticos efectos, podrán establecerse otros laboratorios, que deberán contar con la autorización correspondiente otorgada por la

Dirección General de Industria, Energía y Minas, quien dictará las normas por las que se autorizarán y registrarán los citados laboratorios.

Artículo 43. Desmontaje de contadores (Entrada en vigor 13/9/2012)

La conexión y desconexión del contador o aparato de medida siempre será realizada por la Entidad suministradora, quien podrá precintar la instalación del mismo, siendo la única autorizada para su desprecintado por motivos derivados de la explotación.

Los contadores o aparatos de medida podrán desmontarse por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por Resolución de la Delegación Provincial de la Consejería competente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del presente Reglamento.

2. Por extinción del contrato de suministro.

3. Por avería del aparato de medida, de la que quede constancia fehaciente, cuando no exista reclamación previa del abonado.

4. Por renovación periódica, en función de cuanto al efecto se establece este Reglamento, salvo que exista reclamación previa del abonado.

5. Por alteración del régimen de consumos, en tal medida que desborde, por exceso o por defecto, la capacidad teórica del aparato instalado.

Cuando, a juicio de la Entidad suministradora, existan indicios claros de que el funcionamiento del contador o aparato de medida no es correcto, podrá proceder a desmontar el mismo, instalando en su lugar otro que haya sido verificado oficialmente. En este caso, la Entidad suministradora quedará obligada a conservar en sus instalaciones o en las de la entidad que la misma autorice los contadores sustituidos al objeto de su comprobación ante la reclamación de cualquier abonado, debiendo ponerlo a disposición en sus oficinas. El plazo de conservación a contar desde su sustitución será el equivalente a dos periodos de facturación.

Artículo 44. Cambio de emplazamiento (Entrada en vigor 14/7/2012)

La instalación que ha de servir de base para la colocación de los contadores o aparatos de medida, deberá ser realizada por empresa instaladora, por cuenta y a cargo del titular del inmueble, y en lugar que cumpla las condiciones reglamentarias.

Cualquier modificación del emplazamiento del contador o aparato de medida, dentro de recinto o propiedad a cuyo suministro está adscrito, siempre serán a cargo de la parte a cuya instancia se haya llevado a cabo aquélla. No obstante, será siempre a cargo del abonado, toda modificación en el emplazamiento del contador ocasionada por cualquiera de los siguientes motivos:

a) Por obras de reformas efectuadas por el abonado con posterioridad a la instalación del contador y que dificulten su lectura, revisión o facilidad de sustitución.

b) Cuando la instalación del contador no responda a las exigencias de este Reglamento, y se produzca un cambio en la titularidad del suministro.

Artículo 45. Manipulación del contador

El abonado o usuario nunca podrá manipular el contador o aparato de medida, ni conectar tomas o hacer derivaciones antes del aparato, sin permiso expreso de la Entidad suministradora.

Artículo 46. Notificación al abonado (Entrada en vigor 13/9/2012)

Cuando se produzca un cambio de contador o aparato de medida, será necesario que la Entidad suministradora realice una previa comunicación al abonado, por cualquier medio que permita tener constancia de ella. Esta comunicación se deberá realizar con una antelación mínima de siete días hábiles a la fecha en que proceda a realizarse la operación y dando la posibilidad al abonado de que, si tiene interés en encontrarse presente, lo solicite. En este último caso, la entidad suministradora deberá indicar el día y la hora aproximada en que va a proceder a desmontar el contador o aparato de medida.

Siempre que se proceda al cambio de un contador, se redactará documento acreditativo por la Entidad suministradora que contendrá al menos los siguientes datos:

- a) Motivo del cambio.
- b) Fecha.
- c) Modelo, número del contador antiguo y lectura del mismo.
- d) Modelo, número del contador nuevo y lectura del mismo.
- e) Firma e identificación de los comparecientes.

f) Cuando el cambio de contador se realice porque a juicio de la Entidad suministradora existían indicios claros de que su funcionamiento no era correcto, se indicará al abonado el derecho a revisar el contador desmontado en el plazo señalado en el punto 5 del artículo 43 y, en su caso, a solicitar la verificación del mismo, debiendo esta ponerlo a disposición en sus oficinas.

Dicho documento acreditativo se entregará al abonado o, si no estuviera presente, se depositará en el buzón.

Artículo 47. Liquidación por verificación (Entrada en vigor 14/7/2012)

Cuando presentada reclamación en la Delegación Provincial de la Consejería competente de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del presente Reglamento, se precise verificación del contador o aparato de medida instalado, la citada Delegación Provincial notificará a los interesados, así como al laboratorio, la fecha y lugar en que será llevada a cabo la verificación.

Finalizada la verificación del contador o aparato de medida, la Delegación Provincial resolverá la reclamación, notificándola a las partes interesadas.

Cuando de la verificación se compruebe que el contador funciona, para alguno de los caudales de ensayo, con error positivo superior al máximo permitido, la Delegación Provincial ordenará a la Entidad suministradora la revisión de los consumos facturados, utilizando para ello el mayor de los errores positivos obtenidos, y la consiguiente liquidación.

Si se comprueba que el contador funciona irregularmente con distintas cargas, la Delegación Provincial procederá a estimar el consumo efectuado y a ordenar igualmente a la Entidad suministradora, en su caso, la revisión de las facturas afectadas y la consiguiente liquidación. El consumo estimado se calculará con arreglo al consumo que, para el mismo periodo de tiempo y época del año para los que procede la refacturación, se refleje en el histórico de consumos del año anterior, o a la media de los últimos tres años si aquél no existiera o no pudiera tomarse en cuenta porque haya habido avería de contador o consumo excesivo por avería en la instalación interior.

Si no se dispone de dicho histórico, o no es posible hacer una estimación de consumos fiable a partir de él, se tomará como referencia para el consumo estimado el que registre un nuevo contador en los treinta días siguientes a su colocación, o mayor tiempo si así lo juzga oportuno el órgano competente.

El período de tiempo al que debe aplicarse la refacturación comprenderá en todos los casos desde el día en que se haya desmontado el contador para su verificación hasta la fecha en que se inició el funcionamiento incorrecto del contador. En caso de no poder determinarse esta última fecha, se utilizará la fecha en que se instaló el contador o en que se practicó la última verificación. En ningún caso el tiempo será superior a un año. La refacturación se hará en todos los casos conforme a las tarifas vigentes durante el periodo al que se aplique.

Cuando durante el proceso de verificación se comprobase que un aparato ha sido manipulado con fines fraudulentos, el verificador levantará acta y/o informe a los efectos de cuanto establece el artículo 93 de este Reglamento.

Artículo 48. Sustitución

Cuando por reparación, renovación periódica y/o verificación se haya de retirar un contador o aparato de medida de la instalación y no sea inmediata su colocación, se procederá en su lugar a la instalación simultánea de otro contador o aparato de medida, debidamente verificado, que será el que controle los consumos.

Este nuevo contador o aparato de medida instalado será siempre propiedad de la Entidad suministradora. En caso de que el contador sustituido fuese propiedad del abonado, si es declarado útil después de la reparación, renovación periódica, y/o verificación por el organismo competente y el abonado quisiera seguir utilizándolo en su instalación, será instalado nuevamente por la Entidad suministradora a cargo del abonado, hasta finalizar su periodo de validez o vida útil. Al finalizar la vida útil del contador, necesariamente el nuevo será propiedad de la Entidad suministradora.

Artículo 49. Gastos

En general los gastos derivados tanto de las verificaciones como de las reparaciones de los contadores o aparatos de medida correrán a cargo del propietario de los mismos.

Cuando la verificación sea realizada a instancia de parte, los gastos que por todos los conceptos se originen de la misma serán a cargo del peticionario, salvo en el caso en que se demuestre el anormal funcionamiento del aparato y que el error sea favorable a la otra parte.

CAPÍTULO VII

Condiciones del suministro del agua

Artículo 50. Carácter del suministro

En función del uso que se haga del agua, el carácter del suministro se clasificará en:

a) Suministros para usos domésticos: Son aquellos en los que el agua se utiliza exclusivamente para tender las necesidades primarias de la vida. Se aplicará esta modalidad exclusivamente a locales destinados a vivienda, siempre que en ellos no se realice actividad industrial, comercial o profesional de ningún tipo. Quedan igualmente excluidos los locales destinados a cocheras, aun cuando sean de uso particular y para un sólo vehículo, cuando aquellos sean independientes de la vivienda.

b) Suministros para otros usos: Serán todos aquellos en los que el agua no se utilice para los fines expuestos en el apartado anterior.

En función del carácter del sujeto contratante del suministro, este se clasificará en:

b.1) Suministros para usos comerciales: Se considerarán como tales todos aquellos suministros en los que el agua constituya un elemento indirecto y no básico en una actividad profesional, comercial, fabril o industrial.

b.2) Suministros para usos industriales: Se entenderán como tales todos aquellos suministros en los que el agua constituya un elemento directo y básico, o imprescindible, en la actividad industrial o comercial.

b.3) Suministros para Centros Oficiales: Se entenderán como tales, los que se realicen para centros y dependencias del Estado y de la Administración Autonómica, Local y Provincial de sus Organismos Autónomos.

b.4) Suministros para otros usuarios: Se considerarán como tales, aquellos no enumerados en los grupos 1), 2) y 3) de este mismo apartado, tales como: abonados circunstanciales o esporádicos por razón de ferias, etc.; conciertos de suministros por aforo para un fin específico; convenios a tanto alzado y/o suministros para abonados cuya actividad consista en la prestación de un servicio gratuito a la sociedad general, no incluidos en los distintos apartados que anteceden.

Artículo 51. Suministros diferenciados

En todo caso, los locales comerciales o de negocios que puedan existir en cada edificio, deberán disponer de un suministro independiente.

Artículo 52. Suministros para servicio contra incendios

Las instalaciones contra incendios en el interior de edificaciones, cualquiera que sea el destino o uso de esta., requerirán el establecimiento de un suministro de agua para este uso exclusivo y el cumplimiento, a todos los efectos, de las condiciones que este Reglamento prescribe para las instalaciones destinadas al abastecimiento ordinario, de conformidad con los siguientes criterios:

1. Independencia de las instalaciones: Las instalaciones contra incendios serán absolutamente independientes de las destinadas a cualquier otro fin, y de ellas no podrá efectuarse derivación alguna para otro uso.

Queda igualmente prohibido tomar agua de cualquier elemento de estas instalaciones, salvo en el caso de incendio, sin la expresa autorización de la Entidad suministradora.

Todo sistema que constituya la instalación contra incendios, se alimentará a través de una acometida a la red pública de distribución independiente a la del suministro ordinario.

A ser posible, la acometida para incendios se proyectará y ejecutará desde una conducción distinta de la que se acometa el suministro ordinario. Cuando la normativa específica de incendios exija una presión en la instalación interior del abonado que no sea la que la Entidad suministradora garantiza, será responsabilidad del abonado establecer y conservar los dispositivos de sobreelevación que le permitan dar cumplimiento a la normativa específica antes citada.

2. Contratación del suministro: La conexión a la red pública de distribución de un suministro contra incendios, requerirá la formalización previa del contrato de suministro correspondiente entre la Entidad suministradora y el abonado. Dichos contratos tendrán la misma tramitación y carácter que los de suministro ordinario y estarán, por tanto, sujetos a las mismas prescripciones reglamentarias que aquellos.

CAPÍTULO VIII**Concesión y contratación del suministro**

Artículo 53. Solicitud de suministro (Entrada en vigor 14/7/2012)

Previo a la contratación del suministro, el peticionario deberá presentar una solicitud de suministro en el impreso que, a tal efecto, proporcionará la Entidad suministradora.

En la misma se hará constar el nombre del solicitante, uso y destino que se pretende dar al agua solicitada, finca a que se destina y demás circunstancias que sean necesarias para la correcta definición de las características y condiciones del suministro, así como para la aplicación de las tarifas correspondientes a la prestación del servicio. En dicho impreso se hará constar, igualmente, la dirección a la que deben dirigirse las comunicaciones, cuando no sea la misma a la que se destine el suministro.

Cuantas circunstancias se hagan constar en la solicitud del suministro, que se regula anteriormente, se harán bajo la exclusiva responsabilidad del solicitante y servirán de base para regular las condiciones del referido suministro.

A la solicitud de suministro, el peticionario acompañará la documentación siguiente:

- Certificado de instalación emitido por la empresa instaladora. La Entidad suministradora deberá tener estos certificados a disposición de las Administraciones competentes previstas en el artículo 3.
- Escritura de propiedad, contrato de arrendamiento o documento que acredite el derecho de disponibilidad sobre el inmueble para el que solicite el suministro.
- Aquella otra documentación que se requiera en cada Municipio por el Ayuntamiento respectivo.
- Documento que acredite la personalidad del contratante.
- Documento de constitución de la servidumbre que, en su caso, pudiera ser necesario establecer para las instalaciones del suministro en cuestión.

Artículo 54. Contratación

A partir de la contratación de un suministro, la Entidad suministradora comunicará por escrito el estudio de las condiciones técnico–económicas para realizar el mismo, en el plazo máximo de quince días hábiles.

El solicitante, una vez recibida la notificación de las condiciones técnico–económicas, dispondrá de un plazo de treinta días para la formalización del contrato. Transcurrido ese plazo sin que se haya formalizado, se entenderá decaída la solicitud, sin más obligaciones para la Entidad suministradora.

Se entenderá, que dicho contrato o póliza de suministro no estará perfeccionado mientras el solicitante no haya cubierto las obligaciones económicas, técnicas y administrativas que, de acuerdo con el presente Reglamento, estuviese obligado a sufragar o cumplimentar.

Una vez abonados los derechos y cumplimentados los requisitos correspondientes por el solicitante, la Entidad suministradora estará obligada a la puesta en servicio de la instalación y suministro, en el plazo establecido de quince días hábiles a partir de la fecha de contratación y abono.

La demora en la concesión de las autorizaciones o permisos necesarios para la realización de los trabajos, llevará consigo la interrupción del plazo señalado en el párrafo anterior. Tal retraso será comunicado el peticionario por escrito de la Entidad suministradora.

Artículo 55. Causas de denegación del contrato

La facultad de concesión del suministro de agua corresponde a las Entidades suministradoras, con sujeción a las normas reglamentarias vigentes.

Las Entidades suministradoras podrán denegar la contratación del suministro en los siguientes casos:

1. Cuando la persona o entidad que solicite el suministro se niegue a firmar el contrato extendido de acuerdo con el modelo autorizado y con las disposiciones vigentes sobre la contratación del suministro de agua, o cuando no presente la documentación preceptiva o no efectúe los pagos correspondientes.

2. Cuando en la instalación del petionario no se hayan cumplido, a juicio de la Entidad suministradora y previa comprobación, las prescripciones que con carácter general establece la normativa vigente, así como las especiales de la Entidad suministradora. En este caso, la Entidad suministradora señalará los defectos encontrados al petionario, para que los corrija, remitiendo, en caso de discrepancia, comunicación de los reparos formulados al Organismo competente, el cual, previa las actuaciones que considere oportunas y, en todo caso, después de oír al instalador, dictará la resolución que proceda en el plazo máximo de treinta días.

3. Cuando no disponga de acometida para el suministro de agua o no cuente con autorización de vertido para las aguas residuales y pluviales.

4. Cuando se compruebe que el petionario del suministro, ha dejado de satisfacer el importe del suministro de agua anteriormente.

5. Cuando para el local para el que se solicita el suministro exista otro contrato de suministro anterior y en plena vigencia.

6. Cuando por el petionario del suministro no se haya acreditado fehacientemente la obtención de las autorizaciones de terceros que correspondan o, en su caso, establecimiento de las servidumbres, con inscripción registral, que sean necesarias para llevar a cabo las obras e instalaciones para la prestación de los servicios solicitados.

Artículo 56. Cuota de contratación (Entrada en vigor 14/7/2012)

Son las compensaciones económicas que deberán satisfacer los solicitantes de un suministro de agua a las Entidades suministradoras, para sufragar los costes de carácter técnico y administrativo derivados de la formalización del contrato.

La cuota máxima en euros que por este concepto podrán exigir las Entidades suministradoras a los petionarios de un suministro, se deducirá de la expresión:

En el cual:

"d": Es el diámetro o calibre nominal del contador en milímetros, que, de acuerdo con la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, esté instalado o hubiere de instalarse para controlar los consumos del suministro solicitado.

"p": Será el precio mínimo que por m³ de agua facturado tenga autorizado la Entidad suministradora para la modalidad de suministro, en el momento de la solicitud del mismo.

"t": Será el precio mínimo que por m³ de agua facturada tenga autorizado la Entidad suministradora, para la modalidad de suministro solicitado, en la fecha de entrada en vigor de este Reglamento.

Artículo 57. Fianzas

Para atender el pago de cualquier descubierto por parte del abonado, este estará obligado a depositar en la Caja de la Entidad suministradora una fianza, cuyo importe máximo en euros se obtendrá multiplicando el calibre del contador, expresado en milímetros, por el importe mensual de la Cuota de Servicio que al suministro solicitado corresponda y por el período de facturación, expresado en meses, que tenga establecido la Entidad suministradora.

En los abastecimientos que no tengan establecida cuota de servicio, se tomará como importe mensual la cantidad expresada en euros, equivalente a la mitad del cuadro de calibre del contador instalado expresado en milímetros.

En los casos de suministros contra incendios, la fianza será la que correspondiera al mismo tipo de suministro con un contador de 25 mm de calibre.

En los casos de suministros esporádicos, temporales o circunstanciales, solicitados con este carácter, indistintamente de su contenido, el importe de la fianza se podrá elevar hasta el quíntuplo de la cuantía que resulte de lo dispuesto anteriormente.

Para suministros con contadores de calibre superior a 50 mm, la fianza será en todos los casos la que corresponda a un contador de 50 mm.

Para suministros que, de forma excepcional, se concedieran sin contador, se tomará como equivalencia de calibre utilizado el de la acometida, calculándose la fianza con el mismo criterio indicado anteriormente.

La Entidad suministradora depositará el importe que corresponde de las fianzas recaudadas, en el Organismo que proceda conforme a la normativa vigente.

Artículo 58. Contrato de suministro (Entrada en vigor 13/1/2013)

La relación entre la Entidad suministradora y el abonado vendrá regulada por el contrato de suministro o póliza de abono.

El contrato de suministro será el único documento que dará fe de la concesión del mismo, y junto a las condiciones establecidas en el presente Reglamento, así como a las que se deriven de las normas que cada suministrador pudiera tener aprobadas oficialmente, regulará las relaciones entre la Entidad suministradora y el abonado. Dicho contrato se formalizará por escrito y por duplicado, debiendo entregar un ejemplar cumplimentado al abonado, y en el mismo se deberán recoger, como mínimo, los siguientes datos:

A) IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD SUMINISTRADORA:

Razón social.

C.I.F.

Domicilio

Localidad

Teléfono

Agencia Comercial Contratante: domicilio, teléfono

B) IDENTIFICACIÓN DEL ABONADO:

Nombre y apellidos o razón social

D.N.I. o C.I.F.

Domicilio (cuando sea distinto al del inmueble abastecido) Teléfono

Datos del representante: Nombre y apellidos, D.N.I. o C.I.F., Razón de la representación

C) DATOS DE LA FINCA ABASTECIDA:

Dirección

Piso, letra, escalera,... Localidad

Número total de viviendas Teléfono

D) CARACTERÍSTICAS DE LA INSTALACIÓN INTERIOR:

Referencia del boletín de la empresa instaladora

E) CARACTERÍSTICAS DEL SUMINISTRO:

Tipo de suministro Tarifa

Diámetro de acometida

Caudal contratado, conforme a la petición

Presión mínima garantizada en kg/cm² en la llave de registro en la acometida

Presión máxima alcanzable en kg/cm² en la llave de registro en la acometida

F) EQUIPO DE MEDIDA: Tipo

Número de fabricación Calibre en milímetros

G) CONDICIONES ECONÓMICAS:

Derechos de acometida, Cuota de contratación, Tributos, Fianza.

H) LUGAR DE PAGO:

Ventanilla, Otras, Datos de domiciliación bancaria.

I) DURACIÓN DEL CONTRATO:

Temporal Indefinido

J) CONDICIONES ESPECIALES

K) JURISDICCIÓN COMPETENTE

L) LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN DEL CONTRATO

M) FIRMAS DE LAS PARTES

Artículo 59. Contratos a extender

Los contratos se establecerán para cada tipo de suministro, siendo, por tanto, obligatorio extender contratos separados para todos aquellos que exijan aplicación de tarifas o condiciones diferentes.

Artículo 60. Sujetos del contrato

Los contratos de suministros se formalizarán entre la Entidad suministradora y el titular del derecho de uso de la finca, local o industria a abastecer, o por quien lo represente.

Artículo 61. Traslado y cambio de abonados

(Entrada en vigor 13/1/2013)

Los traslados de domicilios y la ocupación del mismo local por persona distinta de la que suscribió el contrato, exigen un cambio en la titularidad del mismo o, en su caso, la subrogación del anterior, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en este Reglamento.

Artículo 62. Subrogación (Entrada en vigor 14/7/2012)

Al fallecimiento del titular de la póliza de abono, su cónyuge, pareja de hecho inscrita en el correspondiente Registro, descendientes, hijos adoptivos plenos, ascendientes y hermanos, podrán subrogarse en los derechos y obligaciones de la póliza.

También podrá subrogarse cualquier otro heredero o legatario si ha de suceder al causante en la propiedad o uso de la vivienda o local en que se realice el suministro. Podrán igualmente subrogarse en los contratos los cónyuges separados o divorciados a quienes se adjudique el uso y disfrute de la vivienda, local o industria en el correspondiente Convenio regulador aprobado judicialmente.

En el caso de Entidades jurídicas, quien se subrogue o sustituya en derechos y obligaciones podrá hacer lo propio en la póliza de abono, condicionado a la presentación ante la Entidad suministradora de todas las autorizaciones administrativas necesarias.

El plazo para subrogarse será de dos años a partir de la fecha del hecho causante.

Artículo 62 bis Cambio de titularidad

(Entrada en vigor 13/1/2013)

Las personas que no se encuentren incurso en causa de suspensión de suministro o con el suministro suspendido y dispongan del derecho de uso de fincas, locales o industrias con contrato en vigor a nombre del anterior titular y sin cambio de uso, podrán solicitar de la Entidad suministradora el cambio de titular en el mismo contrato, aportando la documentación acreditativa de su personalidad y del derecho de disponibilidad sobre el inmueble.

En caso de que el cambio de titularidad se haga a favor del inquilino de la vivienda o local, será necesario presentar la autorización del propietario para llevarla a cabo.

La empresa suministradora no percibirá cantidad alguna por los cambios de titularidad, salvo la que se refiere a la actualización de la fianza.

Artículo 63. Objeto y alcance del contrato

Los contratos de suministro se formalizarán para cada vivienda, piso, local, industria u obra que constituya una unidad independiente.

Cada suministro quedará adscrito a los fines para los que se concedió, quedando prohibido dedicarlo a otros fines o modificar su alcance, para lo que, en cualquier caso, será necesaria una nueva solicitud y, en su caso, el contrato consiguiente.

Artículo 64. Duración del contrato

El contrato de suministro se suscribirá por tiempo indefinido, salvo estipulación expresa con otro carácter. Sin embargo, el abonado podrá darlo por terminado en cualquier momento, siempre que comunique esta decisión a la Entidad suministradora con un mes de antelación.

Los suministros para obras, espectáculos temporales en locales móviles, y en general, para actividades esporádicas, se contratarán siempre por tiempo definido que expresamente figurará en el contrato.

Los contratos a tiempo fijo podrán prorrogarse a instancia del titular del suministro, por causa justificada y con expreso consentimiento de la Entidad suministradora.

Artículo 65. Cláusulas especiales (Entrada en vigor 14/7/2012)

Las cláusulas especiales que puedan consignarse en los contratos de suministro, no contendrán condición alguna contraria a los preceptos de este Reglamento, ni a los de la Sección 4 del Documento Básico HS del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, ni a otra cualquier disposición aprobada sobre la materia que le sea de aplicación.

Artículo 66. Causas de suspensión de suministro

(Entrada en vigor 14/7/2012)

Las entidades suministradoras de agua podrán, sin perjuicio del ejercicio de las acciones de orden civil o administrativo que la legislación vigente le ampare, suspender el suministro a sus abonados o usuarios en los casos siguientes:

- a) Por el Impago de las facturaciones dentro del plazo establecido al efecto por la Entidad suministradora.
- b) Cuando un usuario goce del suministro sin contrato escrito a su nombre que lo ampare y se niegue a su suscripción a requerimiento de la Entidad suministradora.
- c) Por falta de pago en el plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha de comunicación, de las cantidades resultantes de liquidación firme de fraude o en el caso probado de reincidencia en el mismo.
- d) En todos los casos en que el abonado haga uso del agua que se le suministro en forma o para usos distintos de los contratados.
- e) Cuando el abonado establezca o permita establecer derivaciones en su instalación para suministro de agua a otras fincas, locales o viviendas diferentes a los consignados en su contrato de suministro.
- f) Cuando por el personal de la Entidad suministradora se encuentren derivaciones en sus redes con consumo de agua sin contrato alguno, es decir, realizadas clandestinamente. En este caso podrá la Entidad suministradora efectuar el corte inmediato del suministro de agua en tales derivaciones, dando cuenta de ello, por escrito, a la Delegación Provincial de la Consejería competente de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del presente Reglamento.
- g) Cuando el abonado no permita la entrada en el local a que afecta el suministro contratado, en horas hábiles o de normal relación con el exterior, al personal que, podrá realizar el corte inmediato del suministro, dando cuenta de ello por escrito a la Delegación Provincial de la Consejería competente de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del presente Reglamento.
- j) Por la negativa del abonado a modificar el registro o arqueta del contador, e incluso su instalación interior, cuando ello fuera preciso para sustituir el contador por cualquiera de las causas que autoriza este Reglamento.
- k) Cuando el abonado mezcle aguas de otra procedencia y requerido por la Entidad suministradora para que anule esta anomalía, no la lleve a efecto en el plazo máximo de cinco días.
- l) Cuando durante doce meses persista la imposibilidad de tomar la lectura dentro del régimen normal establecido al efecto, por causas imputables al abonado, la Entidad suministradora, podrá suspender, transitoriamente, el suministro, hasta tanto el abonado acceda a modificar, a su cargo y por su cuenta, la instalación del equipo de medida, de forma que no dificulte el acceso al mismo para poder tomar la lectura.

m) Por negligencia del abonado respecto de la reparación de averías en sus instalaciones si, una vez notificado por escrito de la Entidad suministradora, transcurriese un plazo superior a cinco días sin que la avería hubiese sido subsanada.

Artículo 67. Procedimiento de suspensión (Entrada en vigor 13/9/2012)

Con excepción de los casos de corte inmediato previstos en este Reglamento, la Entidad suministradora deberá dar cuenta de este al Organismo competente, en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento, y al abonado, por correo certificado con acuse de recibo o cualquier medio que permita tener fehaciencia de la recepción, para proceder a la suspensión del suministro. En el supuesto de rechazo de la notificación o por deficiencias en la dirección facilitada por este, se especificarán las circunstancias del intento de la notificación y se tendrá por efectuado el trámite. Se considerará que la Entidad suministradora queda autorizada para la suspensión del suministro si no recibe orden en contrario de dicho Organismo en el término de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que se dio cuenta de los hechos, salvo que lo solicitado no se ajustara a Derecho.

La suspensión del suministro de agua por parte de la Entidad suministradora, salvo en los supuestos de corte inmediato, no podrá realizarse en días festivos o días en que, por cualquier motivo, no exista servicio administrativo y técnico de atención al público, a efectos de la tramitación completa del restablecimiento del servicio, ni en vísperas del día en que se den algunas de estas circunstancias.

El restablecimiento del servicio se realizará el mismo día o, en su defecto, al siguiente día hábil en que hayan sido subsanadas las causas que originaron el corte de suministro.

La notificación del corte de suministro, incluirá, como mínimo, los siguientes puntos:

Nombre y dirección del abonado Identificación de la finca abastecida Fecha a partir de la cual se producirá el corte Detalle de la razón que origina el corte

Dirección, teléfono y horario de las oficinas comerciales de la Entidad suministradora en que puedan subsanarse las causas que originaron el corte.

La reconexión del suministro se hará por la Entidad suministradora que podrá cobrar del abonado, por esta operación, una cantidad máxima equivalente al importe de la cuota de contratación vigente, en el momento del restablecimiento, para un calibre igual al instalado.

En ningún caso se podrán percibir estos derechos si no se ha efectuado el corte del suministro.

En caso de corte por falta de pago, si en el plazo de tres meses, contados desde la fecha de corte, no se han pagado por el abonado los recibos pendientes, se dará por terminado el contrato sin perjuicio de los derechos de la Entidad suministradora a la exigencia del pago de la deuda y al resarcimiento de los daños y perjuicios a que hubiere lugar.

Artículo 68. Extinción del contrato de suministro

(Entrada en vigor 13/9/2012)

El contrato de suministro de agua se extinguirá, sin perjuicio de la ejecución anterior o no de las acciones de suspensión de suministro, especificadas en el artículo 66 de este Reglamento, por cualquiera de las causas siguientes:

1. A petición del abonado.

2. Por resolución de la Entidad suministradora, previa comunicación al abonado por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción o, en su defecto, de que el trámite se ha efectuado, con 15 días de antelación a la fecha prevista de extinción del contrato, en los siguientes casos:

a. Por persistencia durante más de tres meses en cualquiera de las causas de suspensión de suministro reguladas en el artículo 66 de este Reglamento.

b. Por cumplimiento del término o condición del contrato de suministro.

c. Por utilización del suministro sin ser el titular contractual del mismo.

3. Por resolución de la Delegación Provincial de la Consejería competente en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento, previa audiencia del interesado, a petición de la Entidad suministradora en los siguientes casos:

a. Por uso de los ocupantes de la finca abastecida o condiciones de sus instalaciones interiores, que entrañen peligrosidad en la seguridad de la red, potabilidad del agua o daños a terceros, siempre que estos no sean subsanables.

b. Por incumplimiento, por parte del abonado, del contrato de suministro o de las obligaciones que de él se deriven.

c. Por cambio en el uso de los servicios e instalaciones para los que se contrató el servicio, así como por demolición, ampliación o reforma de la finca para la que se contrató el suministro.

No habiendo resolución expresa de la Delegación Provincial de la Consejería competente en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento, se considerará positiva transcurridos dos meses desde que fue solicitada la petición, salvo que lo solicitado por la entidad suministradora no se ajustara a Derecho.

La reanudación del suministro después de haberse extinguido el contrato por cualquiera de las causas señaladas anteriormente, sólo podrá efectuarse mediante nueva solicitud, suscripción de nuevo contrato y pago de los derechos correspondientes.

CAPÍTULO IX

Regularidad en el suministro

Artículo 69. Garantía de presión y caudal

Las Entidades suministradoras están obligadas a mantener, en la llave de registro de cada instalación, las condiciones de presión y caudal establecidos en el contrato de acometida o de suministro, admitiéndose una tolerancia de +/-el 20%.

Artículo 70. Continuidad en el servicio

Salvo causa de fuerza mayor, o avería en las instalaciones públicas, las Entidades suministradoras tienen la obligación de mantener permanentemente el servicio, cuando no conste lo contrario en los contratos o pólizas de suministro, en las condiciones indicadas en el artículo anterior.

Artículo 71. Suspensiones temporales

Las Entidades suministradoras podrán suspender temporalmente el servicio cuando sea imprescindible para proceder al mantenimiento, reparación o mejora de las instalaciones a su cargo.

En los cortes previsibles y programados, las Entidades suministradoras deberán avisar como mínimo con veinticuatro horas de antelación, a través, al menos, de uno de los medios de comunicación de mayor difusión en la localidad, a los usuarios. En caso de no poder hacerlo a través de los medios de comunicación, deberá darle publicidad por otros medios a su alcance con la suficiente antelación, de tal forma que quede garantizada la información del corte.

La interrupción del suministro por averías en instalaciones a cargo de las Entidades suministradoras, no derivadas de fuerza mayor, por un periodo continuado superior a nueve días, dará derecho al abonado a reclamar de aquéllas el reintegro de la parte proporcional de su cuota fija o de servicio a la que se refiere el artículo 97 de este Reglamento.

Artículo 72. Reservas de agua

Sin perjuicio de lo que establezcan las regulaciones específicas de cada sector, todos los locales en los que se desarrolle cualquier tipo de actividad en la que el agua represente una permanente e inexcusable necesidad para la salud pública o seguridad de las personas y bienes, y, especialmente, en los Centros Hospitalarios, almacenes de productos inflamables y combustibles y grandes centros comerciales, deberán disponer de depósitos de reservas que aseguren una autonomía de abastecimiento acorde con las necesidades mínimas que deban cubrirse, y al menos para un tiempo no inferior de veinticuatro horas.

Igualmente, deberán dimensionar y establecer sus reservas las industrias en las que el agua represente un elemento indispensable en el proceso de producción o conservación de productos, de forma que quede asegurado su autoabastecimiento mínimo durante, al menos, veinticuatro horas.

Artículo 73. Restricciones en el suministro

Cuando circunstancias de sequía, escasez de caudales de agua o dificultades de tratamiento lo aconsejen, las Entidades suministradoras podrán imponer restricciones en el suministro del servicio a los abonados, siempre con la autorización previa del Ente Local correspondiente.

En este caso, las Entidades suministradoras estarán obligadas a informar a los abonados, lo más claramente posible, de las medidas que se van a implantar, así como la fecha de inicio de las mismas, a través de los medios de comunicación. En caso de no poder hacerlo a través de dichos medios, las Entidades deberán notificarlo por carta personal a cada abonado.

CAPÍTULO X

Lecturas, consumos y facturaciones

Artículo 74. Periodicidad de lecturas (Entrada en vigor 13/7/2013)

Las Entidades suministradoras estarán obligadas a establecer un sistema de toma de lecturas permanente y periódico, de forma que, para cada abonado los ciclos de lectura contengan, en lo posible, el mismo número de días.

A efectos de facturación de los consumos, la frecuencia máxima con que cada Entidad pueda tomar sus lecturas será trimestral.

Artículo 75. Horario de lecturas

La toma de lectura será realizada en horas hábiles o de normal relación con el exterior, por el personal autorizado expresamente por la Entidad suministradora, provisto de su correspondiente documentación de identidad.

En ningún caso, el abonado, podrá imponer la obligación de tomar la lectura fuera del horario que tenga establecido la Entidad suministradora a tal efecto.

En aquellos casos en los que se concedan suministros eventuales, controlados mediante equipos de medida de tipo móvil, el abonado estará obligado a presentar, en los lugares o locales establecidos al efecto en el correspondiente contrato o concesión, y dentro de las fechas igualmente establecidas en dicho documento, los mencionados equipos de medida para su toma de lectura.

Artículo 76. Lectura por abonado

Cuando por ausencia del abonado no fuese posible la toma de lectura, el personal encargado de la misma depositará en el buzón de correos del abonado, una tarjeta en la que deberá constar:

- a) Nombre del abonado y domicilio del suministro.
- b) Fecha en que se personó para efectuar la lectura.
- c) Fecha en que el abonado efectuó la lectura.
- d) Plazo máximo para facilitar dicha lectura. En cualquier caso no será inferior a cinco días.
- e) Datos de identificación del contador o aparato de medida, expuestos de forma que resulte difícil confundirlo con otro.
- f) Representación gráfica de la esfera o sistema de contador que marque la lectura, expuesta de forma que resulte fácil determinarla.
- g) Diferentes formas de hacer llegar la lectura de su contador a la entidad suministradora.
- h) Advertencia de que si la Entidad no dispone de la lectura en el plazo fijado, esta procederá a realizar una estimación de los consumos para evitar una acumulación de los mismos.

La Entidad suministradora deberá cumplimentar la tarjeta en sus apartados b), d), g), h) siendo obligación del abonado los apartados a), c), e) y f).

Artículo 77. Determinación de consumos

Como norma general, la determinación de los consumos que realice cada abonado, se concretará por la diferencia entre las lecturas de dos períodos consecutivos de facturación.

Artículo 78. Consumos estimados (Entrada en vigor 13/1/2013)

Cuando no sea posible conocer los consumos realmente realizados, como consecuencia de avería en el equipo de medida, ausencia del abonado en el momento en que se intentó tomar la lectura o por causas imputables a la Entidad suministradora, la facturación del consumo se efectuará con arreglo al consumo realizado durante el mismo período de tiempo y en la misma época del año anterior o a la media de los últimos tres años si aquél no existiera o no pudiera tomarse en cuenta porque haya habido avería de contador o consumo excesivo por avería en la instalación interior; de no existir, se liquidarán las facturaciones con arreglo a la media aritmética de los doce meses anteriores, sin tener en cuenta, en su caso, los periodos en que haya habido un consumo excesivo por avería.

En aquellos casos en los que no existan datos históricos para poder obtener el promedio al que se alude en el párrafo anterior, los consumos se determinarán en base al promedio que se obtenga en función de los consumos conocidos de períodos anteriores. Si tampoco esto fuera posible, se facturará un consumo equivalente a la capacidad nominal del contador por quince horas de utilización mensual.

Los consumos así estimados tendrán el carácter de firme en el supuesto de avería en el contador, y a cuenta en los otros supuestos, en los que, una vez obtenida la lectura real, se procederá a normalizar, distribuyendo el total de metros cúbicos consumidos entre dos lecturas reales en tantos periodos como hayan transcurrido entre ambas, practicando la liquidación correspondiente y devolviendo la cantidad económica que proceda, teniendo en cuenta la nueva facturación y lo cobrado en las facturas por estimación. No obstante, el abonado podrá comunicar a la Entidad suministradora su decisión de que esa cantidad económica quede como saldo positivo a su favor para que sea descontado en sucesivas facturaciones.

Artículo 79. Objeto y periodicidad de la facturación

Será objeto de facturación por las Entidades suministradoras los conceptos que procedan de los recogidos en el Capítulo XII en función de la modalidad del suministro y a las tarifas vigentes en cada momento.

Los consumos se facturarán por períodos de suministros vencidos y su duración no podrá ser superior a tres meses. El primer período se computará desde la fecha de puesta en servicio de la instalación.

Artículo 80. Requisitos de facturas y recibos

En las facturas o recibos emitidos por las entidades suministradoras deberán constar, como mínimo, los siguientes conceptos:

- a) Domicilio objeto del suministro.
- b) Domicilio de notificación, si es distinto y figura como tal en el contrato.
- c) Tarifa aplicada.
- d) Calibre del contador o equipo de medida y su número de identificación.
- e) Lecturas del contador que determinan el consumo facturado y fecha de las mismas que definan el plazo de facturación.
- f) Indicación de si los consumos facturados son reales o estimados.
- g) Indicación del Boletín Oficial que establezca la tarifa aplicada.
- h) Indicación diferenciada de los conceptos que se facturen.
- i) Importe de los tributos que se repercutan. j) Importe total de los servicios que se presten.
- k) Teléfono y domicilio social de la Empresa suministradora a donde pueden dirigirse para solicitar información o efectuar reclamaciones. l) Domicilio o domicilios de pago y plazo para efectuarlo.

Artículo 81. Información en recibos

Cada Entidad suministradora especificará, en sus recibos o facturas, el desglose de su sistema tarifario, fijando claramente todos y cada uno de los conceptos de facturación.

Siempre que se produzcan cambios sustanciales en los conceptos o forma de facturación, las Entidades suministradoras informarán a sus abonados sobre la forma de aplicación de las tarifas, y disposiciones vigentes que amparen los conceptos de facturación.

Artículo 82. Prorrateso

En los períodos de facturación en que hayan estado vigentes varios precios, la liquidación se efectuará por prorrateo.

Artículo 83. Tributos

Los Tributos de Estado, Comunidades Autonómicas, Provincias o Municipios establecidos sobre las instalaciones, suministros de agua y consumos, en los que sean contribuyentes las Entidades suministradoras, no podrán ser repercutidos al abonado como tales, salvo que otra cosa disponga la norma reguladora del tributo, y sin perjuicio de que su importe, en su caso, sea recogido como un coste en la propia tarifa.

Artículo 84. Plazo de pago

La Entidad suministradora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de este Reglamento, está obligada a comunicar a sus abonados el plazo que estos disponen para hacer efectivo el importe de los recibos, sin que el mismo pueda ser inferior a quince días naturales.

Esta comunicación podrá hacerse bien mediante aviso individual de cobro, bien por publicidad general mediante información en el medio de mayor difusión de la localidad, o por cualquiera de los procedimientos de notificación que permite la Legislación vigente.

En los casos de domiciliación bancaria no será necesaria esta obligación de informar.

Artículo 85. Forma de pago de las facturas o recibos

Los importes que, por cualquier concepto, deba satisfacer el abonado a la Entidad suministradora, se abonarán en metálico en la oficina u oficinas cobradoras, que las mismas tengan designadas.

No obstante lo prescrito en el párrafo anterior, las Entidades suministradoras podrán designar las Cajas, Entidades bancarias u otras oficinas cobratorias, a través de las cuales puedan efectuarse los pagos, sin que por ello se entienda que aquellos están relevados de la obligación de hacer sus pagos en las oficinas de la Entidad suministradora.

Sin perjuicio de lo anterior, de forma esporádica y excepcional, la Entidad suministradora, para facilitar el pago de deudas pendientes de sus abonados, podrá intentar su cobro en el domicilio de estos. si bien ello no representará para los mismos, en ningún momento, merma alguna en la obligatoriedad de pago a través de los sistemas ordinarios, ni obligación para la Entidad suministradora, que podrá ejercitar los derechos que le correspondan por vía ordinaria, sin intentar esta modalidad extraordinaria de cobro. A estos efectos, y con la sola excepción que se señala en el apartado siguiente, el domicilio de pago será siempre el mismo del suministro, y ello aún en el caso de que una misma persona disfrute de varios suministros y desease abonarlos en un sólo domicilio.

Igualmente, aquellos abonados que lo deseen, podrán efectuar el pago domiciliándolo en cualquier Entidad Bancaria o Caja de Ahorros, bastando para ello que la misma cuente con una oficina abierta en la ciudad, y sin otra limitación que este sistema no represente para la Entidad suministradora gasto alguno.

Artículo 86. Corrección de errores en la facturación

En los casos en que por error la Entidad suministradora hubiera facturado cantidades inferiores a las debidas, se escalonará el pago de la diferencia en un plazo que, salvo acuerdo en contrario, será de igual duración que el período a que se extienden las facturaciones erróneas, con un tope máximo de dos años.

Artículo 87. Consumos a tanto alzado

En aquellas instalaciones en las que, por su carácter temporal, por su situación de precariedad o, por cualquier otra causa de excepcionalidad, se haya contratado el suministro por un volumen o caudal fijo, o por cantidad predeterminada por unidad de tiempo de utilización, no podrán imputarse otros consumos que los estrictamente pactados.

Igualmente, el contratante o usuario de estos suministros, no podrán aducir circunstancia alguna que pudiera servir de base para posibles deducciones en los consumos o cantidades pactadas.

En estos casos, se podrá efectuar su facturación de forma anticipada, y coincidiendo con la concesión de los mismos.

Artículo 88. Consumos públicos

Los consumos para usos públicos (edificios, jardines, fuentes, baldeos de calles, etc.) serán medidos por contador, o en su caso, aforados con la mayor exactitud posible, a efectos de su cuantificación, haciéndolos objeto de los contratos de suministros que procedan.

CAPÍTULO XI

Fraudes en el suministro de agua

Artículo 89. Personal autorizado por las entidades suministradoras (Entrada en vigor 14/7/2012)

Las empresas suministradoras comunicarán a las Delegaciones Provinciales de las Consejerías competentes en materia de industria y de consumo el personal que hayan autorizado para la revisión e inspección de las instalaciones con el fin de detectar posibles fraudes o anomalías en los suministros.

Este personal, debidamente formado y acreditado por la Entidad suministradora, estará facultado, a los efectos de este Reglamento, para visitar e inspeccionar los locales en que se utilicen las instalaciones correspondientes, observando si existe alguna anomalía.

Artículo 90. Auxilios a la inspección (Entrada en vigor 14/7/2012)

Las Entidades suministradoras podrán solicitar de las Delegaciones Provinciales, en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento, visita de inspección de las instalaciones de sus abonados para comprobar la posible existencia de fraude, servicio que será realizado con la mayor urgencia posible.

Artículo 91. Documentación de la inspección (Entrada en vigor 14/7/2012)

Comprobada la anomalía, el personal autorizado por la Entidad suministradora precintará, si es posible, los elementos inherentes al fraude, elaborando un informe de inspección en el que hará constar: local y hora de la visita, descripción detallada de la anomalía observada y elementos de pruebas, si existen, debiéndose invitar al abonado, personal dependiente del mismo, familiar o cualquier otro testigo a que presencie la inspección y firme el informe, pudiendo el abonado hacer constar, con su firma, las manifestaciones que estime pertinentes. La negativa a hacerlo no afectará en nada a la tramitación y conclusiones que se establecen posteriormente, ni se tomarán en consideración las manifestaciones que haya hecho sin firmarlas.

Cuando la inspección hubiese sido realizada por personal de la Delegación Provincial de la Consejería competente en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento, el funcionario redactará un acta haciendo constar la forma o modalidad de la anomalía en el suministro y cuantas demás observaciones juzgue necesarias al efecto.

Si la visita del personal de la Delegación Provincial de la Consejería competente en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento se efectúa a requerimiento de la Entidad suministradora, se harán constar en el acta las manifestaciones que el personal dependiente de la Entidad estime pertinente.

Artículo 92. Actuación por anomalía (Entrada en vigor 14/7/2012)

La Entidad suministradora, a la vista del informe y/o acta de inspección, requerirá al propietario de la instalación para que corrija las deficiencias observadas en la misma, con el apercibimiento de que de no llevarlo a efecto en el plazo de cinco días hábiles, se aplicará el procedimiento de suspensión del suministro que corresponda.

Cuando por el personal de la Entidad suministradora se encuentren derivaciones en sus redes con utilización de suministro sin convenio alguno, es decir, realizadas clandestinamente, dichas entidades podrán efectuar el corte inmediato del suministro en tales derivaciones, dando cuenta de ello por escrito a la Delegación Provincial correspondiente en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento.

Si al ir a realizar el personal facultativo la comprobación de una denuncia por fraude se le negara la entrada en el domicilio de un abonado, se podrá autorizar a la Entidad para suspender el suministro.

Artículo 93. Liquidación por fraude (Entrada en vigor 14/7/2012)

La Entidad suministradora, en posesión del informe y/o acta, formulará la liquidación del fraude, considerando los siguientes casos:

1. Que no exista contrato alguno para el suministro de agua.
2. Que, por cualquier procedimiento, se haya manipulado o alterado el registro del contador o aparato de medida.
3. Que se hayan realizado derivaciones de caudal, permanente o circunstancial, antes de los equipos de medida.
4. Que se utilice el agua para usos distintos de los contratados, afectando a la facturación de los consumos según la tarifa a aplicar.

La Entidad suministradora practicará la correspondiente liquidación, según los casos, de las siguientes formas:

Caso 1. Se formulará una liquidación por fraude, que incluirá un consumo equivalente a la capacidad nominal del contador que reglamentariamente hubiese correspondido a las instalaciones utilizadas para la acción fraudulenta, con un tiempo de tres horas diarias de utilización ininterrumpidas y durante el plazo que medie entre la adquisición de la titularidad o derechos de uso de las instalaciones citadas, y el momento en que haya subsanado la existencia del fraude detectado, sin que pueda extenderse en total a más de un año.

Caso 2. Si se han falseado las indicaciones del contador o aparato de medida instalado, por cualquier procedimiento o dispositivo que produzca un funcionamiento anormal del mismo, se tomará como base para la liquidación de la cuantía del fraude la capacidad de medida del nominal, computándose el tiempo a considerar, tres horas diarias desde la fecha de la última verificación oficial del contador, sin que este tiempo

exceda el año, descontándose los consumos que durante ese período de tiempo hayan sido abonados por el autor del fraude.

Caso 3. Si el fraude se ha efectuado derivando el caudal antes del aparato contador, se liquidará como en el caso primero, de no existir contrato de suministro y sin hacerse descuento por el agua medida por el contador.

Caso 4. En este caso, la liquidación de la cuantía del agua utilizada en forma indebida se practicará a favor de la Entidad suministradora, aplicando al consumo la diferencia existente entre la tarifa que en cada período correspondiese al uso real que se está dando el agua, y las que, en dicho período, se han aplicado en base el uso contratado. Dicho período no podrá ser computado en más de un año.

En todos los casos, el importe del fraude deducido con arreglo a los preceptos establecidos en los párrafos anteriores, estará sujeto a los impuestos que le fueran repercutibles conforme al artículo 83, debiéndose consignar la cuantía de los mismos en las correspondientes liquidaciones.

Las liquidaciones que formule la Entidad suministradora serán comunicadas al abonado por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción o, en su defecto, de que el trámite se ha efectuado, quedando la entidad obligada a conservar en su poder la acreditación de la notificación efectuada a los interesados que, contra las mismas, podrán formular reclamaciones ante el Organismo competente en función de lo previsto en el artículo 3 de este Reglamento, en el plazo de un mes a contar desde la notificación de dicha liquidación, sin perjuicio de las demás acciones en que se consideren asistidos.

CAPÍTULO XII

Régimen económico

Artículo 94. Derechos económicos

Las Entidades suministradoras, conforme a este Reglamento, y sin perjuicio de las demás indemnizaciones, derechos o acciones que la legislación vigente le ampare, no podrán cobrar, por suministro de agua potable, a sus abonados, otros conceptos distintos a los que específicamente se enumeran a continuación:

- Cuota fija o de servicio
- Cuota variable o de consumo
- Recargos especiales
- Derechos de acometida
- Cuotas de contratación
- Cánones
- Fianzas
- Servicios específicos

Artículo 95. Sistema tarifario

A los efectos de este Reglamento, se entenderá por sistema tarifario aquel conjunto de conceptos, de los relacionados en el artículo 94, que conforman el precio total que el abonado debe pagar, en orden a la consecución y mantenimiento del equilibrio económico y financiero de la Entidad suministradora para la prestación del servicio de abastecimiento.

Los impuestos que recaigan sobre el precio final del servicio, aun cuando se añada sobre las tarifas para la publicación en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, no constituyen un elemento más del sistema.

Artículo 96. Modalidades

Es facultad de la Entidad suministradora, con las autorizaciones que correspondan del Ente Local, determinar las modalidades y sistemas tarifarios que estimen conveniente, de entre los tipos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 50 de este Reglamento, a continuación se señalan:

- Doméstica
- Comercial
- Industrial
- Organismos Oficiales
- Otros usos

Artículo 97. Cuota fija o de servicio

Es la cantidad fija que periódicamente deben abonar los usuarios por la disponibilidad que gozan, independientemente de que hagan uso o no del servicio.

El importe total de los ingresos percibidos por este concepto, no podrá ser superior al 30% del total de los gastos del presupuesto de explotación del servicio de abastecimiento de cada Entidad suministradora.

Artículo 98. Cuota variable o de consumo

Es la cantidad que abona el usuario de forma periódica y en función del consumo realizado. Para cuantificar esta cuota se podrán aplicar los distintos tipos de tarifa que a continuación se detallan:

1. Tarifa constante: Dentro de un mismo uso del agua, todo el consumo se factura al mismo precio.
2. Tarifa de bloques crecientes: El consumo de agua se descompone en bloques de límites preestablecidos, a los que se aplican precios cada vez más elevados.
3. Tarifa de bloques decrecientes: El consumo de agua se descompone en bloques de límites preestablecidos, a los que se aplican precios que resultan cada vez más reducidos.

Para los bloques de consumos establecidos en el párrafo anterior, regirán los siguientes criterios:

- a) El número de bloques por consumos, no podrá ser superior a cuatro en la modalidad de usos domésticos.
- b) El número de bloques, no podrá ser superior a tres en la modalidad de usos industriales o comerciales.
- c) El número de bloques, no podrá ser superior a dos en la modalidad de otros usos.
- d) En el caso de Organismos Oficiales sólo se establecerá un bloque.

Artículo 99. Recargos especiales

Con independencia de los conceptos tarifarios establecidos en los artículos 97 y 98 de este Reglamento, en la prestación del servicio de agua a una población, un sector de la misma, o a ciertos concretos abonados, por motivos de explotación de instalaciones diferentes a las del normal abastecimiento, como pudieran ser instalaciones para modificación de presiones o caudales, que generen un coste adicional al general de la explotación, la Entidad suministradora podrá establecer, para los abonados afectados, un recargo que asuma el mayor coste derivado del tratamiento diferenciado, con carácter permanente o transitorio, sobre el precio del metro cúbico del agua facturada.

Artículo 100. Derechos de acometida y cuota de contratación

Además de los conceptos definidos en los artículos precedentes, y que constituyen los ingresos periódicos del abastecimiento, las Entidades suministradoras podrán cobrar los derechos de acometida y cuota de contratación reguladas en los artículos correspondientes de este Reglamento.

Artículo 101. Cánones

Se entenderá por canon a efectos de este Reglamento, al recargo que, independientemente de la tarifa, se establece para hacer frente a las inversiones en infraestructura. Este ingreso tendrá carácter finalista para el servicio, y contablemente recibirá un tratamiento diferente a los conceptos de la explotación. Los cánones serán aprobados por el Órgano competente de la Junta de Andalucía.

Los ingresos obtenidos mediante canon, serán los suficientes para hacer frente a la inversión y, en su caso, a los costes financieros que generen la misma.

En su caso, la amortización del nuevo inmovilizado tendrá su expresión en la cuenta de explotación del período al que corresponda.

Artículo 102. Aprobación del sistema tarifario

Una vez determinada, la estructura tarifaria, así como los derechos de acometida, la Entidad prestataria del servicio solicitará a través de la Entidad Local correspondiente, según lo establecido por la Legislación de Régimen Local, la autorización de las tarifas ante la Secretaría de la Comisión de Precios de Andalucía.

Artículo 103. Tramitación

La presentación, tramitación y aprobación de los expedientes, para la modificación de tarifas, y demás derechos establecidos en este Reglamento, en tanto estén sujetos a régimen de precios autorizados, y a los que se refieren los artículos precedentes se regirán por la legislación general de régimen de precios autorizados y la específica que a tales efectos tenga establecida la Comunidad Autónoma.

Artículo 104. Cobro de servicios específicos

En los casos en que los abonados a los servicios de abastecimiento de agua soliciten de las Entidades suministradoras la prestación de un servicio individualizado, diferenciado de los que, en función del presente Reglamento, tiene obligación de prestar, dichas Entidades, previa su aceptación y asunción, podrán repercutir en los recibos por consumo de agua los mayores costes de los servicios concertados de mutuo acuerdo.

CAPÍTULO XIII

Reclamaciones e infracciones

Artículo 105. Tramitación

Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 3, 8, 32 y concordantes de este Reglamento, las reclamaciones de usuarios, se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa por la que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de los usuarios en Andalucía.

Las reclamaciones no paralizarán el pago de las facturaciones o liquidaciones objeto de las mismas; no obstante, cuando la reclamación se plantee por disconformidad con la cuantía facturada por el servicio, el

abonado tendrá derecho a que no se le cobre el exceso sobre la facturación inmediatamente anterior. Una vez resuelta la reclamación, la Entidad Suministradora, en base a la cantidad satisfecha por el abonado, realizará la correspondiente liquidación.

Artículo 106. Incumplimiento de la entidad suministradora

El incumplimiento de la Entidad suministradora de las obligaciones que se establecen en el presente Reglamento, constituirá infracción administrativa conforme a lo establecido en la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios en Andalucía.

Artículo 107. Norma reguladora

Los procedimientos tramitados para el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción en este Reglamento, serán los establecidos en la ley de Procedimiento Administrativo y, en su caso, en la Ley de Régimen Local y sus Reglamentos.

Artículo 108. Arbitraje (Entrada en vigor 14/7/2012)

Las partes podrán acogerse al Sistema Arbitral de Consumo.

Anexo III. Documentos consultados

Agencia Española de Protección de Datos. Madrid. 16.02.2010. Ref. 319318/2009.

Agencia Española de Protección de Datos. Madrid. 30.03. 2012. Ref. 093974/2012

Aguayo Serrano, F y de Linares Galindo, E. Tarifas de tasas y tarifas de precios públicos por prestación de servicios de competencia local. Huida del derecho público (tributario). Un supuesto consentido. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2004. Núm. 13.

Ballesteros Fernández, A. y Ballesteros Fernández, M. Manual de gestión de servicios públicos locales: doctrina, jurisprudencia y formularios. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. 2005. ISBN 978-84-7052-356-4

Embid Irujo, A. Agua y Ciudades. Editorial Aranzadi, SA. 2012. ISBN 978-84-4704-032-2.

Embid Irujo, A. El derecho al Agua. Editorial Aranzadi, SA. 2006. ISBN 978-84-9767-713-4

Embid Irujo, A. Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua. Cívitas. 2009. ISBN 978-84-470-3312-6.

Falcón y Tella, R. ¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del artículo 2.2.a) LGT. Quincena Fiscal. 2011. Núm. 7.

Federación Iberoamericana de Ombudsman. XII Informe sobre derechos humanos. Derecho al Agua. Trama Editorial. 2015. ISBN 978-84-941661-8-1.

Fernández Rodríguez, T.R. La tasa como contraprestación de los servicios públicos locales a la luz de la nueva Ley General Tributaria. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 2004. Núm 19.

González–Deleito Domínguez, N. La organización y precio de los servicios del ciclo integral del agua urbana: retos y perspectivas a la vista de los últimos cambios legislativos y de la STC de 28 de mayo de 2015. Actualidad Administrativa. 2015. Núm. 7 y 8.

Guerrero Muñoz, M.D. La naturaleza de la contraprestación exigida en la prestación del servicio domiciliario de agua potable a debate. El Consultor de los Ayuntamientos. 2012. Núm. 21.

Gistau Gistau, R. Contraprestación económica de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento: la factura del agua. Revista de Obras Públicas, Órgano profesional de los ingenieros de caminos, canales y puertos. 2010. Núm. 3510.

López de Castro García–Morato. La configuración jurídica poliédrica del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones ante el mercado interior: mucho más que un servicio de interés económico general. Revista española de Derecho Administrativo. 2014. Núm. 163.

Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Tributos. Madrid. 26.07.2011. Ref. 2011–28394

Mitre Guerra, E. El derecho al agua. Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional. Iustel. 2012. ISBN 978–84–9890–187–0. Muñoz Machado, S. Derecho de la regulación económica. Iustel. 2010. ISBN 978–84–9890–040–8.

Parra Muñoz, J.F. Naturaleza de los ingresos percibidos por empresas concesionarias y por empresas mixtas prestadoras de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas y legalidad del cobro o recaudación por parte de dichas entidades. Revista digital CEMCI. 2014. Núm. 24.

Revista española de derecho financiero. 2015. Núm. 167. Navarra. Editorial Aranzadi, SA. ISSN 0210–8453

Rubio de Urquía, J.L. A vueltas con las tasas y los servicios de suministro de agua: segunda parte. Tributos Locales. 2005. Núm. 51.

Servicio de consultoría. Naturaleza jurídica de la tarifa del agua: precio público o tasa. El Derecho Local. 25.07.2014.

Silva Ardanuy, F.M. Pobreza Energética en España. Alcance y protección constitucional. Editorial Aranzadi, SA. 2015. ISBN 978–84–9059–710–1.

Universitat Rovira i Virgili. Sujetos activo y pasivo de las tasas y los precios por servicios locales. Pagès i Galtès, J. Revista española de derecho financiero. 2015. Núm. 167.

Villar Rojas, F.I. Dictamen sobre la naturaleza jurídica de la tarifa por prestación del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua potable. Quincena Fiscal. 2001. Núm. 8. de Vicente García, J.

Régimen fiscal del agua: Tributos estatales, autonómicos y locales. Editorial Comares. 2008. ISBN 978-84-9836-383-8.

V.V.A.A. El precio del agua. Aspectos jurídicos y financieros en la gestión urbana del agua en España. Fundación Agbar.2012. ISBN 978-84-6155-690-8.

Anexo IV. Enlaces de interés

– El derecho humano al agua y al saneamiento en la web sobre el Decenio Internacional para la Acción 'El agua fuente de vida' 2005–2015:

http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

– El derecho humano al agua y al saneamiento en práctica. Nota para los medios:

http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_spa.pdf

– El derecho al agua. Folleto informativo nº 35:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

– Derecho al agua. XII Informe sobre Derechos Humanos. Federación Iberoamericana de Ombudsman:

<http://pradpi.org/wp-content/uploads/2014/11/InformeFIOAgua.pdf?37ec5c>

– Derechos hacia el final. Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento. Catarina de Albuquerque

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_sp.pdf

Monografías:

– Agua y Ciudades. Antonio Embid Irujo (Civitas)

Anexo V. Abreviaturas

ACNUDH	Alto Comisionado de Derechos Humanos
AEAS	Asociación Española de Abastecimiento y Saneamiento
AEDP	Agencia Española de Protección de Datos
BOJA	<i>Boletín Oficial de la Junta de Andalucía</i>
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EMACSA	Empresa Municipal de Aguas de Córdoba S.A.
EMASA	Empresa Municipal de Aguas de Málaga, S.A.
EMASESA	Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla S.A.
EMPROACSA	Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A.
FACUA	Federación Andaluza de Consumidores y Usuarios en Acción

FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FIO	Federación Iberoamericana de Ombudsman
GIAHSA	Gestión Integral Agua Huelva, S.A.
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos
OFWAT	Office of Water Services
OMIC	Oficina Municipal de Información al consumidor
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RDL	Real Decreto Ley
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
RSDA	Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía
SOMAJASA	Sociedad Mixta del Agua de Jaén, S.A.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLGDCU	Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WAI	Web Accessibility Initiative

Citas en género femenino.

Las referencias a personas, colectivos o cargos que figuran en el presente Informe en género masculino habrá de entenderse como género gramatical no marcado. Cuando proceda, será válida la cita de las referencias correspondientes en género femenino.

OTRAS PUBLICACIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA



COMENTARIOS AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Obra colectiva que, en sus cuatro volúmenes, recoge las aportaciones científicas, en el ámbito jurídico, de catedráticos y profesores de Derecho, mayoritariamente de universidades andaluzas, acerca del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Dirigida por Pedro Cruz Villalón y Manuel Medina Guerrero. Coordinada por Javier Pardo Falcón.

Datos de la edición

Edición de la obra completa (incluye CD): Sevilla, abril de 2012.

Encuadernación: Tapa dura entelada con sobrecubierta.

Tamaño: 170 x 240 mm | Páginas: 3.570.

ISBN: 978-84-92911-06-6.

PVP (con IVA): 80 €.

Edita: Centro de Publicaciones no Oficiales. Parlamento de Andalucía.

COLECCIONES EN CD-ROM Y DVD

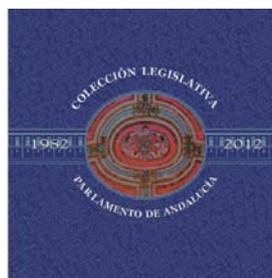


PUBLICACIONES OFICIALES

- Reúne la colección de Boletines Oficiales y Diarios de Sesiones publicados en cada legislatura y reproducidos en formato PDF.
- Completa información sobre la composición de los diferentes órganos parlamentarios de cada legislatura.
- Enlaces a la videoteca del Parlamento para consultar cualquiera de los ficheros audiovisuales de todas las sesiones celebradas en la VIII legislatura.

COLECCIÓN LEGISLATIVA

- Recopilación anual actualizada de las leyes aprobadas por el Parlamento de Andalucía del proceso autonómico.
- Descripción de la sede del Parlamento de Andalucía, incluyendo una breve historia del Hospital de las Cinco Llagas.
- Relación de los órganos parlamentarios y sus miembros en cada una de las legislaturas transcurridas.



Edita: Servicio de Publicaciones Oficiales. Parlamento de Andalucía.

