

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

### MESA 1 DERECHO HUMANO AL AGUA Y SUMINISTROS MÍNIMOS

En relación con el derecho humano al agua, se recuerda en el Informe Especial que 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 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, 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.

Por lo que se refiere a nuestro Estatuto de Autonomía, aunque 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).

A este respecto, el Parlamento andaluz ha dado pasos en defensa del derecho humano al agua, aunque hasta la fecha no haya llegado a plasmarse en un reconocimiento legislativo expreso. Así, el 22 de octubre de 2015 aprobó una moción en la que se insta al Gobierno de la Comunidad Autónoma a la adopción y puesta en marcha de una serie de medidas, entre las que se incluía la de realizar “las modificaciones legislativas pertinentes o desarrollos reglamentarios necesarios que aporten soluciones reales y efectivas a la pobreza hídrica”, añadiendo que “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 del Defensor del Pueblo Andaluz el agua es un derecho humano básico que debería gozar del necesario respaldo jurídico mediante su reconocimiento explícito en las normas que regulan el acceso a este bien esencial. Un reconocimiento que debería llevar aparejado la aprobación de una serie de garantías que permitan dotar a este derecho de plena efectividad y entre las cuales debería ocupar un lugar destacado la garantía de que ninguna persona podrá verse privada del suministro de agua por razones económicas.

De este modo daríamos respuesta al denominado problema de la “pobreza hídrica” que como ya conocen 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.

**CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA.  
GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

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 mas 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.

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.

A este respecto, 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 la inclusión en las ordenanzas reguladoras de los servicios de agua de toda suerte de bonificaciones, ayudas, reducciones y exenciones, dirigidas a los colectivos mas 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 objeto.

Como resultado de todo ello 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. Y 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 que se analizan con detalle en el Informe y que nos llevan a concluir, por lo que se refiere al aspecto económico del problema, que actualmente existen mecanismos de financiación que deberían ser suficientes para afrontar todas las situaciones de pobreza hídrica que puedan producirse, el problema estriba en que existe 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 vulnerabilidad.

Y, como suele ser habitual en estos casos, las carencias de financiación se producen precisamente allí donde son mas 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.

Por lo que se refiere a los factores jurídicos, debemos decir que 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.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

Mas bien al contrario, lo que existe en Andalucía es una regulación del servicio de aguas que especifica 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.

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

Así las cosas, nos encontramos con una situación en Andalucía en la que, dependiendo de cual 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 si siguen produciéndose.

Por lo que se refiere a los factores procedimentales debemos decir que, 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.

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.

Asimismo, es necesario mejorar sustancialmente la información que se ofrece a las personas usuarias acerca de las posibilidades de acogerse a ayudas para el pago de las facturas en casos de precariedad económica.

## **CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

A juicio de esta Institución, y así se señala explícitamente en el Informe, 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 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.

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 gestionar un servicio de agua y no conceder ayudas sociales y consideran que esta es una labor mas propia de los servicios sociales, que debería ser asumida por los profesionales de dichos servicios.

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.

En el Informe exponemos que la opción mas efectiva para evitar cortes de suministro a personas en situación de pobreza hídrica sería establecer un protocolo por el que, antes de cortar el suministro, las empresas suministradoras pongan en conocimiento de los servicios sociales municipales los datos de las personas usuarias a las que se haya remitido aviso de corte por impago, para que los mismos puedan detectar la presencia de personas o familias en situación de pobreza hídrica a los efectos de aplicar las medidas previstas para evitar el corte del suministro.

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.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

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, proponemos la aprobación de un plan que incluya, 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, la adopción de medidas para mejorar la eficiencia hídrica de la vivienda, la introducción de criterios de ahorro y uso responsable del agua y un estudio de las posibilidades de pago reales de la persona usuaria para 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.

Por lo que se refiere al denominado “suministro mínimo vital” debemos recordar que la Organización Mundial de la Salud determinó que eran necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades básicas y que no surgen grandes amenazas para la salud.

Partiendo de esta premisa 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 suministro mínimo vital, esto es, a disponer de un número de litros de agua al día que le permitan satisfacer sus necesidades más básicas.

En paralelo 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.

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, actualmente son ya varias las empresas suministradoras que, por decisión de las entidades locales titulares del servicio, han adoptado acuerdos que implican el reconocimiento a las personas en situación de precariedad económica del derecho a recibir de forma gratuita un determinado número de litros de agua al día.

En opinión de esta Institución -y con ello concluyo esta introducción- 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.

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

Por último, por lo que se refiere a los requisitos para determinar qué personas usuarias se encuentran en situación de pobreza hídrica y pueden, por tanto, ser beneficiarias de este derecho, consideramos que, hasta tanto no se encuentren regulados legalmente, deberían fijarse en las correspondientes ordenanzas reguladoras del servicio, correspondiendo la determinación de qué personas reúnen dichos requisitos a los servicios sociales y no a las empresas suministradoras.

### MESA 2 EL PRECIO DEL SERVICIO

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

Como se deduce del título en esta Mesa vamos a hablar fundamentalmente de precios y de tarifas y no solo nos vamos a interesar por el aspecto cuantitativo de la cuestión, sino también de los aspectos cualitativos. Pretendemos debatir acerca de la adecuación o no de los precios del agua a los costes reales del servicio; hablaremos sobre equidad y justicia en las tarifas de agua; analizaremos la progresividad de las tarifas y el fomento del consumo responsable; y, si el tiempo lo permite, discutiremos sobre la participación de las personas usuarias en los procedimientos de aprobación de tarifas.

Pero antes de todo eso dedicaremos un tiempo, por pequeño que sea, a analizar el régimen jurídico tarifario, esto es, a adentrarnos en el sempiterno debate entre tasas y precios privados.

A este respecto, el Informe Especial dedica todo un capítulo, el 3, a tratar, en primer lugar, de desentrañar el galimatías jurídico tejido en torno a la configuración jurídica del precio del agua como consecuencia de los continuos cambios en la legislación positiva sobre esta materia y la jurisprudencia pendular del Tribunal Supremo; y en segundo lugar, el capítulo 3 trata de determinar que régimen jurídico resulta mas conveniente para los intereses de las personas consumidoras, si el de la tasa o el del precio privado

Pues bien, la primera conclusión que se alcanza en el Informe es la constatación de que el debate sobre cual debe ser el régimen jurídico aplicable a las tarifas del servicio de abastecimiento de agua, si una tasa o un precio privado, no sólo es un debate inacabado, sino que además no tiene visos de concluir a corto plazo.

Se trata de 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.

Como última novedad podemos reseñar una reciente Sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de noviembre de 2015, que es la primera que analiza los cambios regulatorios producidos por la Ley de economía sostenible en 2011 y que, para sorpresa de muchos, parece decantarse abiertamente por la tasa como forma jurídica de regulación del precio del agua. Una Sentencia polémica, que ha contado con votos particulares y que, a buen seguro, no será la última palabra en este tema en el ámbito judicial.

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 mas amplia (como podría ser el caso de la tantas veces anunciada ley del ciclo integral del agua).

## **CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

Dicha norma, a nuestro entender, debería partir de los principios constitucionales inspiradores del sistema tributario: igualdad, progresividad, capacidad económica y alcance no confiscatorio. Debería, además, 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 o por otro organismo público; como sistemas de cobranza basados en la legislación civil y gestionados directamente por las propias las empresas suministradoras.

A nuestro modo de ver, 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 cual 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.

Asimismo, creemos que el procedimiento de aprobación y revisión de las tarifas debe posibilitar adecuadamente el control técnico, económico y legal y posibilitar una participación real de las personas usuarias y de quienes defienden sus derechos e intereses. En este sentido, propugnamos que se incluya un trámite previo y preceptivo dentro del procedimiento de aprobación de la ordenanza municipal que permita, antes de someter las tarifas a la aprobación inicial del pleno municipal, que las mismas se sometan a dictamen previo por la Comunidad Autónoma. Dicho dictamen sería vinculante en el caso de optar por el precio privado y no lo sería en el caso de tratarse de una tasa.

La solicitud del dictamen posibilitaría conocer la opinión de los expertos de la Comunidad Autónoma sobre la adecuación técnica, económica y legal de la propuesta, y permitiría también conocer las alegaciones que sobre la oportunidad y conveniencia de la tarifa planteen las asociaciones de consumidores y las otras entidades que intervienen en el trámite de participación ciudadana previo al dictamen.

Aunque el dictamen emitido no fuese vinculante, al incorporarse el mismo, junto con las alegaciones formuladas, a la documentación de la ordenanza sometida a aprobación municipal, serviría 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.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

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.

De hecho, 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.

Además, hemos comprobado que 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, sino que es una cuestión que depende fundamentalmente de consideraciones de política municipal, quedando en un segundo término los criterios técnicos, financieros o jurídicos.

Por lo que se refiere al precio del servicio, debemos señalar que 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.

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 efectúan conforme a lo legalmente estipulado.

Por ello, 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.

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".

## **CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

A este respecto, debemos decir que 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.

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.

Es por ello que en el Informe 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.

Señoras y señores, existen en Andalucía una gran diversidad en cuanto a los precios del servicio que aplican unas empresas y otras. Diversidad que puede explicarse por las diferencias de costes existentes entre unos servicios y otros, y debidas a distintos factores, unos relacionados con la eficiencia en la gestión del servicio o con la aplicación al mismo de economías de escala, y otros debidos a cuestiones ajenas al propio servicio, como pueden ser la cantidad o calidad del recurso disponible, las dificultades orográficas para su extracción y distribución o la dispersión demográfica.

No obstante, existen casos en que las diferencias en los precios del agua entre unas localidades y otras son tan grandes que nos resulta muy difícil encontrarles una explicación razonable, como tampoco nos parece lógico que existan tramos de consumo cuyos precios no respondan en absoluto a criterios de progresividad o incentivación del consumo responsable y el uso eficiente del agua.

Así, resulta cuando menos llamativo que existan varias empresas que tienen fijados unos precios para todos sus tramos de consumo, incluso para los tramos mas caros destinados a castigar el despilfarro, que resultan ser notoriamente inferiores a los fijados por otras empresas incluso para sus tramos mas baratos en los que pretenden bonificar el ahorro y el consumo responsable. Esto supone, que existen usuarios en Andalucía que, por más que despilfarren en su consumo de agua, siempre pagarán el metro cúbico del preciado elemento a un precio inferior al de otros usuarios, por mas esfuerzos que los mismos realicen para ser responsables en su consumo. Esto no nos parece razonable.

## **CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

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 mas arduo resultaría obtener el acuerdo para fijar unas tarifas comunes cuando afectan a municipios gestionados por distintas empresas suministradoras.

Lo que si consideramos posible y necesario es establecer una estructura tarifaria que resulte de aplicación para todos los municipios de Andalucía y cuyos tramos den 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 mas 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.

Por otro lado, queremos dejar claro que esta Institución considera que el sistema de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro, la denominada tarificación por habitante, es el sistema mas justo y mas 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.

En relación con ello 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 para poder aplicar este sistema tarifario, debemos decir que existen diversas resoluciones de la AEPD que avalan la legalidad de este acceso. No obstante, 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 permitir a las empresas suministradoras el acceso a los datos relativos al número de personas residentes en las viviendas para las que se haya solicitado la contratación del suministro de agua, sin necesidad de incluir mas datos.

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.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

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 sometida 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 de la empresa suministradora de compensar los excesos de recaudación que puedan producirse reajustando las tarifas cobradas a los colectivos que resulten mas 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.

### MESA 3 GARANTÍAS Y DERECHOS EN SITUACIONES EXCEPCIONALES (CORTE DE SUMINISTRO, FRAUDE Y AVERÍAS INTERIORES)

A partir de la tramitación de las quejas que recibe el Defensor del Pueblo Andaluz hemos podido conocer situaciones en las que entendíamos que no había suficiente protección de las personas consumidoras.

Así por ejemplo ha ocurrido cuando se denunciaba que se producía un corte de suministro de agua sin que la persona afectada hubiera recibido el correspondiente aviso previo, o cuando se enviaba al cliente una liquidación por fraude sin haber remitido información suficiente sobre la inspección realizada.

También han sido frecuentes las denuncias por considerar muy gravoso para el consumidor la facturación girada en casos de averías, sin aplicar algún factor de corrección sobre la cuota variable.

Se trata de situaciones concretas relacionadas con la aplicación o interpretación del Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía en las que estimábamos necesaria una mayor definición normativa de requisitos o de procedimientos.

**CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA.  
GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

Con objeto de profundizar sobre estas situaciones, durante la elaboración del Informe consultamos a empresas suministradoras y asociaciones de personas consumidoras sobre la suspensión del suministro por impago, las situaciones de fraude y las averías en instalaciones interiores.

Las cuestiones analizadas no tendrían en principio porqué guardar relación con las circunstancias económicas personales, pero la realidad nos demuestra que la mayoría de las veces van de la mano.

Del resultado de nuestra investigación, en relación con los **procedimientos de suspensión del suministro**, lo primero que nos ha llamado la atención es la dificultad para conocer cuándo el corte afecta a una vivienda habitual, ya que por regla general este dato no se hace constar en el contrato de suministro.

Hay ocasiones en que el corte se produce, no porque la familia no disponga de recursos económicos, sino por desconocimiento de su situación deudora o por no haber recibido en tiempo y forma el aviso de corte de suministro.

En principio parece que esta situación de falta de información no debería producirse ya que la mayoría de las empresas indicaron que aplican el procedimiento de suspensión establecido en el Reglamento de suministro de agua, que exige la notificación del oportuno aviso al abonado y la previa comunicación a la Administración competente.

Sin embargo esta falta de información se produce y el problema estriba, a nuestro juicio, en la discutible efectividad de los requisitos y trámites que establece el Reglamento para tutelar los derechos en juego.

En este sentido, las asociaciones de defensa de consumidores han señalado como una práctica irregular la falta de notificación fehaciente y con garantías del corte de suministro por parte de las empresas.

A este respecto, los Servicios de Consumo estarían admitiendo la reclamación del abonado si la empresa no puede acreditar la recepción por el mismo del aviso de corte y exigiendo, como consecuencia, la devolución de los derechos de reconexión que se hubieran cobrado.

En cuanto al trámite de comunicación previa a la Administración autonómica hemos comprobado que se han producido múltiples situaciones de confusión para las propias empresas suministradoras sobre cuál era la Administración a la que debían enviar dicha comunicación. Confusión que es compartida incluso por la propia Administración. Muchas empresas nos contaban que, para evitar un posible incumplimiento normativo, mandan el listado completo de cortes de suministro tanto a la Administración de Industria como a la de Consumo.

Por otro lado, pocas empresas manifiestan haber recibido alguna indicación de la Administración, una vez enviada la preceptiva comunicación y la propia Administración de Consumo nos ha indicado que la principal función que cumple este listado es permitirle comprobar si se ha cumplido el deber de comunicación en caso de presentarse alguna reclamación.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

Tampoco sirven estos listados para que los Servicios de Consumo puedan comprobar la efectiva recepción del aviso de corte por el abonado, pues como mucho incluyen la mera acreditación de haberse enviado el certificado con acuse de recibo, pero no de su recepción.

Consultadas las empresas suministradoras sobre si, una vez que se ha producido el corte de suministro, se establecen algunas medidas que permitan facilitar la reconexión, nos informan algunas que en los planes de pago y aplazamientos que se conceden para el abono de la deuda pendiente, se incluye el pago de los derechos de reconexión. Otras, por su parte, nos indican que no cobran estos derechos de reconexión, o bien no los exigen si en un plazo de 48 horas desde el corte se produce el pago de la deuda o el acuerdo de pago.

Por lo que hace a los supuestos de **fraude** en el suministro, consultábamos a las empresas suministradoras qué procedimiento utilizaban para la detección y normalización de contadores manipulados y cómo se actúa en casos de conexiones sin contrato

Mayoritariamente han contestado indicando que cumplen con lo dispuesto en el Reglamento de suministro de agua 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 a un vecino. Cuando ello no es posible suelen dejar copia del informe en el buzón o por debajo de la puerta y, en su caso, proceden a la notificación formal.

Asimismo parece que sería práctica habitual eliminar la conexión fraudulenta, con comunicación a la Administración. La manipulación se repara en el momento de inspección de ser posible o se sustituye el contador manipulado por otro nuevo, quedando aquel en custodia de la entidad suministradora.

Sin embargo, las asociaciones de personas consumidoras coincidían en denunciar la existencia de procedimientos por fraude carentes de garantía, por no existir prueba de los hechos, y de liquidaciones por el mismo motivo en las que no se había puesto a disposición del consumidor el informe de inspección.

Por lo que hace a la comparecencia y firma de testigo en la inspección, que entendemos preceptiva, hemos comprobado que no siempre tiene lugar e, incluso, que no llega a considerarse por parte de las empresas como un requisito obligatorio. De hecho, las empresas suministradoras nos hacían ver la dificultad que el requisito de firma de testigo puede suponer, especialmente en determinadas zonas o barrios conflictivos, señalando que la colaboración policial no siempre se consigue.

En cuanto a la liquidación por fraude las empresas se limitan a aplicar el Reglamento de Suministro de agua, si bien algunas reconocen emplear factores de corrección como la reducción de los días que se toman en cuenta.

Tampoco es pacífico entre las empresas la fórmula que utilizan para girar la liquidación, pues unas acuden a los bloques de la cuota de consumo y otras aplican un precio medio.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

En el Informe también hemos dedicado un espacio a los consumos excesivos de agua, que no están causados por una acción directa del abonado sino por **averías**

Muchas de las empresas suministradoras que han contestado a nuestro cuestionario se muestran reacias a establecer alguna medida alternativa para la facturación del consumo en supuestos de avería, alegando que se limitan a aplicar la tarifa aprobada y que les ampara el Reglamento de Suministro de Agua y, en su caso, la normativa tributaria.

En todo caso, se viene admitiendo el fraccionamiento del pago, incluso con independencia de las circunstancias económicas del abonado, teniendo en cuenta el elevado importe que normalmente supone la facturación por avería.

Existen, no obstante, algunas empresas suministradoras que nos han confirmado que vienen aplicando modulaciones en la facturación o que cuentan con una tarifa especial para casos de averías.

Para la aplicación de estas medidas es habitual establecer una serie de requisitos añadidos, tanto relacionados con la actitud del abonado para la inmediata reparación de la avería, como con los metros cúbicos de agua registrados (por ejemplo superar un mínimo o una proporción respecto al mismo período del año anterior).

Normalmente se establecen limitaciones temporales para aplicar estas modulaciones o, incluso, sólo es posible acogerse a ellas una vez en la vida del contrato.

Por último, algunas empresas admiten la modificación de la factura en la parte de la cuota variable de saneamiento y depuración cuando la fuga de agua no ha ido a parar a la red de evacuación.

Sin embargo, la mayoría de las empresas que aplican alguna modulación reconocen que no está regulada expresamente sino que se trata de una práctica habitual cuando se presenta una reclamación o bien una solución que ofrece el Defensor del usuario. Algunas sí lo habrían protocolizado o se habría recogido mediante acuerdo del Consejo de Administración.

Las asociaciones de consumidores precisamente señalaban la oportunidad de abordar por norma autonómica los criterios de modulación y corrección de la facturación en casos de avería, debiendo tener en cuenta la actitud del abonado y la posible responsabilidad de la empresa en la detección de la avería.

Pasando a detallar las propuestas que recogemos en el Informe sobre estas situaciones excepcionales, en primer lugar, y en relación con el **corte de suministro por impago**, señalamos la necesidad de identificar cuando el suministro contratado tiene como destino una vivienda habitual.

A estos casos deberían anudarse unas mayores garantías en caso de acudir al procedimiento de suspensión del suministro, como puede ser la acreditación de que el aviso de corte ha sido notificado efectivamente al titular del suministro o a otra persona que lo reciba en su nombre

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

A este respecto, creemos que sería oportuna la aclaración reglamentaria del concepto de notificación fehaciente y, entretanto se produce la misma, que se exija a las empresas suministradoras la acreditación de la recepción por el abonado y se desarrollen campañas de inspección para comprobar su cumplimiento.

En el procedimiento de suspensión del suministro también entendemos necesario clarificar la Administración a la que deben remitirse los listados de abonados con aviso de corte.

En este sentido, abogamos porque este papel sea trasladado a las entidades locales ya que permitiría un mejor control de la actuación de la empresa así como una mejor coordinación de la posible actuación de los Servicios Sociales.

Finalmente, hemos indicado la conveniencia de modificar el plazo de reconexión para que se produzca en el mismo día en que se subsanen las circunstancias que originaron el corte cuando se trate de la vivienda habitual.

Por otro lado, hemos señalado que el incumplimiento por parte de las empresas del procedimiento para corte de suministro debería ser sancionado acudiendo a la normativa de protección de consumidores y que sería deseable una regulación específica en materia de aguas.

En cuanto a las situaciones de **fraude**, esta Institución estima necesario un mayor desarrollo reglamentario de algunos aspectos del procedimiento y de la liquidación con objeto de garantizar el legítimo derecho a la defensa del consumidor.

En dicho procedimiento deberían incluirse como garantías en favor del usuario, la firma de testigo en el informe de inspección y la notificación fehaciente de las actuaciones practicadas, junto con la remisión al mismo de copia del informe de inspección y de la documentación gráfica acreditativa del fraude, así como información acerca de la liquidación que se vaya a girar, explicando claramente los criterios empleados.

Entendemos igualmente necesaria la concesión al abonado de un trámite de audiencia para que formule cuantas alegaciones estime oportunas y una vez definitiva la liquidación por fraude, creemos necesario hacer constar la posibilidad de presentar recurso, indicando la Administración a la que hubiera de dirigirse y el plazo para hacerlo. Igualmente, debería hacerse referencia a las posibilidades de pago fraccionado u otras medidas que pudieran acordarse en caso de dificultades económicas.

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.

Estas actuaciones, en todo caso, deberían ir acompañadas de las oportunas campañas de información a la población para que conozcan las consecuencias derivadas de la defraudación y las ayudas existentes para el pago de facturas cuando la situación de precariedad económica fuese la razón para la comisión del fraude.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

En casos de **averías** en las instalaciones interiores, siempre que no hubieran podido detectarse y que se reparen con diligencia, estimamos oportuno que se regulen modulaciones para evitar una facturación excesiva, siendo aconsejable que se establezcan unos criterios comunes a través de norma autonómica.

Esta regulación, así como los procedimientos de aplicación, deberían ser accesibles al público junto con el resto de información relativa a las tarifas del servicio.

Igualmente, estimamos necesario que la Ley de Aguas para Andalucía recogiese previsiones similares para el canon autonómico de depuración.

Finalmente, con objeto de evitar las pérdidas de agua, pedimos que las empresas asuman un papel proactivo en la advertencia y localización de posibles fugas para procurar su corrección inmediata.

Consideramos necesario abordar una regulación más exigente en relación con el aviso al abonado cuando se produzca un consumo excesivo, a la vez que se le garanticen determinados derechos como la constancia de la notificación; plazos para atender el requerimiento y advertencia de las consecuencias de su inobservancia.

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. Asimismo, habría que tener en cuenta la oportunidad que brindan las nuevas tecnologías para el acceso inmediato a la información sobre datos de consumo.

Por último, 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 podría 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.

### MESA 4 ATENCIÓN AL CLIENTE Y RECLAMACIONES

Como ya se ha dicho a lo largo de la Jornada, las cuestiones que han centrado nuestro análisis en el Informe Especial sobre los servicios de agua son aquellas que con más frecuencia se reflejan en las quejas recibidas.

Algunas de estas cuestiones refieren los problemas de las personas usuarias para contactar con la empresa suministradora y efectuar consultas o realizar gestiones, como la necesidad de desplazarse hasta la oficina de la empresa cuando está ubicada en distinta localidad, a la escasa intimidad que ofrece la oficina o al empleo de teléfonos 902, de coste elevado, para gestiones relacionadas con el contrato de suministro.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

Estas quejas justificaron que dedicásemos un apartado específico a la **atención al cliente**, interesándonos por asuntos como los horarios de atención al público, los espacios disponibles, la utilización de teléfonos gratuitos y la existencia de medios de comunicación digital para canalizar la atención...Asimismo, nos hemos interesado por las Cartas de servicios u otros indicadores de calidad sobre atención a la clientela.

De la información que hemos recopilado podemos destacar que el uso de teléfonos gratuitos se está extendiendo, pero aún no es práctica habitual de todas las empresas suministradoras. La atención telefónica presenta la ventaja de tener un horario de atención al público más amplio que la atención presencial.

Hemos comprobado que el principal problema para las personas usuarias se produce cuando la empresa presta servicios en diversos municipios y no tiene oficina de atención en todos ellos, obligándolas a desplazarse para cualquier gestión. También son objeto de crítica por los consumidores las largas esperas por falta de un servicio de cita previa.

En nuestras visitas a las empresas hemos podido constatar la falta de intimidad de algunas oficinas, dado el reducido espacio de atención. De este modo, la conversación mantenida resulta perfectamente audible para quienes esperan turno, cuando muchas veces versa sobre asuntos confidenciales o se refiere a situaciones que el cliente preferiría mantener en la más estricta intimidad.

Sobre el empleo de páginas webs hemos comprobado que, si bien su uso es generalizado, en ocasiones no es fácil de localizar la información sobre asuntos de especial interés para la persona usuaria como horarios de atención, tarifas vigentes publicadas, o bonificaciones. A veces porque dicha información, sencillamente, no está incluida.

El uso de páginas webs para la realización de trámites relacionados con el contrato de suministro es una práctica bastante extendida ya que cada vez tiene mayor demanda social. Las nuevas tecnologías también están permitiendo el uso de aplicaciones para realizar dichas gestiones directamente desde el teléfono móvil o la *tablet* y para mantener comunicaciones sobre temas de interés relacionados con el contrato o con el servicio.

La mayoría de las empresas suministradoras carecen de cartas de servicio en el sentido estricto pero normalmente disponen de indicadores de calidad, con objeto de medir el índice de satisfacción de su clientela.

Nos parece interesante reseñar que algunas empresas han aprobado y publicado en sus webs compromisos de calidad cuyo incumplimiento supondrá la obligación de descontar determinado importe en la siguiente factura del cliente.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

En cuanto a la **tramitación de reclamaciones** observamos que el sistema pivota sobre dos ejes. Por un lado, el que regula la normativa sobre protección de las personas consumidoras, esto es, a través de las hojas de reclamaciones, la mediación y el arbitraje. Y por otro lado, el que regula la norma sustantiva, que en este caso es el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía, que incluye la posibilidad de dictar resoluciones vinculantes.

Ocurre así, que la Administración de consumo, ante una reclamación en materia de agua, puede desempeñar funciones estrictas de consumo (mediación o arbitraje) o bien ejercitar competencias de supervisión y dictar resoluciones vinculantes. Sin que quede suficientemente claro en la normativa cuando puede actuar en un sentido y cuando en otro.

Añade mayor confusión el ambiguo reparto de competencias que realiza el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua entre las Administraciones de Consumo e Industria.

Si a ello le unimos que para tramitar una reclamación el abonado ha de acudir previamente ante el Servicio de Atención al Cliente y, en su caso, ante el Defensor del usuario, no es de extrañar que algunas personas muestren su desconcierto y su exasperación ante la experiencia vivida.

Esta situación de confusión y superposición de competencias no hace más que añadir complejidad al proceso de reclamación y determina en ocasiones duplicidades y trámites administrativos innecesarios.

Ante estas circunstancias, en nuestra investigación hemos preguntado cuáles eran las deficiencias detectadas. También solicitamos en el cuestionario remitido a empresas, administraciones y asociaciones de consumidores que hiciesen una valoración de los cauces que estimasen más adecuados y de los mecanismos necesarios para la mejora del sistema de atención de reclamaciones.

En su respuesta algunas empresas han identificado la concurrencia de Administraciones y el uso de varias vías de reclamación como una de las causas que motiva el retraso en la resolución del conflicto y, en los peores casos, de que se obtengan resultados contradictorios basados en interpretaciones no coincidentes sobre la normativa de aplicación.

El excesivo plazo de resolución por la Administración de consumo también se considera como un hándicap que impide el acceso a la vía jurisdiccional, a cualquiera de las partes, incluso hasta años después de producirse los hechos.

Algunas empresas han señalado que lasOMIC deberían ser el 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, como vía de entendimiento.

Muy pocas empresas reconocen estar sujetas al arbitraje de consumo. Una situación que nos parece bastante lamentable al tratarse de servicios públicos y que algunas tratan de justificar señalando que ante la decisión arbitral no existe la posibilidad de recurrir a un órgano superior. Asimismo aducen las prolongadas dilaciones que en ocasiones se producen en el procedimiento arbitral.

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

Es de reseñar que algunas empresas cuentan con órganos específicos de resolución de conflictos como el Defensor del cliente.

Por su parte las asociaciones de consumidores nos indicaron que para la mejora de los cauces de reclamación debería incidirse en los horarios de atención y en la accesibilidad de las oficinas, de modo que fuese posible realizar trámites tanto de forma presencial como telefónica y *on line*. Asimismo consideraron que las empresas deberían estar acogidas a sistemas de mediación y arbitraje y otras vías de resolución extrajudicial de conflictos.

Una cuestión concreta en la que inciden las asociaciones de consumidores es en la necesaria paralización del cobro de facturas reclamadas hasta tanto no se resuelva la reclamación, tal y como exige la normativa vigente, algo que no siempre ocurre.

Finalmente, consideran que se favorecería la resolución de conflictos si se reforzasen las relaciones entre empresas y asociaciones de personas consumidoras, contribuyendo a la prevención y solución de quejas y reclamaciones tanto individuales como colectivas.

En ocasiones, durante la tramitación de reclamaciones se detectan incumplimientos normativos o de las estipulaciones del contrato de gestión del servicio. Por ello, en nuestra investigación nos interesábamos por el ejercicio de la **potestad sancionadora** por parte de las autoridades de consumo y de la **potestad de fiscalización** de la empresa concesionaria por parte de la Entidad Local.

En la respuesta obtenida observamos una coincidencia generalizada entre las empresas en la conveniencia de la fiscalización, tanto de los entes instrumentales propios como de las empresas concesionarias.

Alguna empresa destacaba que no se debía aguardar a que se produjeran las reclamaciones de los abonados, sino que el ente local debía velar continuamente porque el desarrollo de la gestión se ajuste a lo pactado en el contrato.

Todos coinciden en que las Comisiones de Seguimiento del contrato juegan un importante papel al respecto.

Algunas empresas, por contra, ponían en duda el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo, considerando que sería deseable la creación de órganos independientes al modo de los Tribunales económico-administrativos.

Las asociaciones de consumidores consideran que, en general, la potestad sancionadora en materia de protección de consumidores y usuarios es muy débil y poco eficaz, con un marco sancionador muy laxo. Además estiman necesario avanzar en el desarrollo efectivo de los principios de restitución de derechos afectados e indemnización de daños producidos con la conducta infractora.

La actividad inspectora también denuncian que es muy precaria, sin que se hayan desarrollado campañas específicas de inspección de consumo desde hace años.

Para concluir, les reseño algunas de las propuestas que incluye el Defensor del Pueblo Andaluz en su Informe en relación con estos asuntos, a fin de mejorar la protección del consumidor, y que serían:

## CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA. GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016

En relación con la **atención al cliente**, la oportunidad de regular por norma autonómica unos estándares mínimos para la atención presencial, como pudieran ser la proximidad al usuario o la preservación de la intimidad. También que se estableciese por norma la gratuidad de la atención telefónica, al igual que establecen las normas sobre suministro eléctrico y gas.

Hemos señalado que las páginas webs deben ofrecer información, que sea fácilmente accesible, sobre todos aquellos aspectos de la propia empresa, la prestación del servicio, la tarifa y las vías de comunicación o reclamación que resultan de interés para el cliente.

A nuestro entender, las páginas webs se presentan como cauce idóneo para satisfacer las obligaciones de publicidad activa que se derivan del deber de transparencia.

Apostamos por las webs y el uso de otras tecnologías como redes sociales, aplicaciones para móviles y tablets, etc. como vía de comunicación con la clientela y para realización de trámites relacionados con la contratación.

Entendemos deseable que se promueva la implantación de Cartas de servicios, como documento en el que se recogen los derechos que asisten al cliente.

También hemos señalado que resultaría conveniente que la propia normativa autonómica incluyese alguna referencia a unos mínimos de calidad en la atención y en la prestación del servicio cuyo incumplimiento generase compensaciones económicas al cliente. Al menos, que se establezcan unos márgenes de referencia para su regulación por las entidades locales titulares del servicio o que pudieran resultar de aplicación supletoria.

En este apartado de atención a la clientela hemos hecho una mención especial a las personas con discapacidad y a las personas mayores. En particular resultan de aplicación los principios de accesibilidad universal y diseño para todos a páginas de internet, procedimientos y dispositivos de firma electrónica, adaptación de espacios o sistemas de comunicación y señalización.

Por lo que hace a la **tramitación de reclamaciones** hemos señalado que debe admitirse su presentación a través de dirección postal, teléfono, fax y correo electrónico, procediendo a remitir acuse que sirva al cliente para acreditar su presentación.

Defendemos también que debería tramitarse la reclamación presentada por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando acredite que era titular del derecho de uso de la vivienda cuando se produjeron los hechos. En cualquier caso hemos señalado la oportunidad de que este criterio quede expresamente recogido por norma.

Cuando la reclamación se dirija contra la facturación del servicio, las entidades deberían paralizar la gestión del cobro, de acuerdo con el Reglamento de suministro de agua, sin necesidad de que lo requiera expresamente el cliente y hasta agotar la vía administrativa.

**CONCLUSIONES DE LA JORNADA SOBRE SERVICIOS DE SUMINISTRO DE AGUA.  
GARANTÍAS Y DERECHOS. Mayo 2016**

Se hace necesario mejorar la regulación del sistema de reclamaciones, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión. A nuestro juicio, la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo ofrece una oportunidad para la solución extrajudicial de estas reclamaciones a través de organismos que puedan decidir de manera vinculante.

Entendemos que la Administración de consumo no es la más apropiada para ejercer dicha competencia y que debería asignarse al órgano con competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la reclamación estuviese fundada exclusivamente en un incumplimiento de la normativa del servicio propia de la entidad local o una discrepancia sobre su interpretación, entonces quizá debería atribuirse la competencia a la entidad local titular del servicio.

Se hace necesario también abordar un reglamento que se refiera a la gestión del ciclo integral del agua, de modo que permita la resolución de cuantas reclamaciones formule la ciudadanía y no sólo las referidas a abastecimiento.

Apostamos por que las Oficinas de Información al Consumidor se conviertan en cauce de las peticiones de la ciudadanía referidas a la prestación del servicio, trasladándolas a la entidad local para que pueda adoptar las medidas que estime oportunas ante la empresa suministradora.

Hemos apelado al ejercicio de la **potestad sancionadora** tanto por la Administración de consumo como por las entidades locales, como medio para la mejora del servicio.

También hemos planteado una posible revisión de los importes máximos de las sanciones, para equipararlos a otros servicios de interés general esenciales como la electricidad.

Consideramos igualmente que las entidades locales deberían reforzar su **potestad de fiscalización** del concesionario o de supervisión de sus entes instrumentales.

La participación ciudadana también debe tener cauce en el ejercicio de estas facultades de supervisión de la actuación de la empresa suministradora, bien directamente, bien a través de órganos de participación y consulta.

Por último, hemos reiterado que debería existir una base de datos sistematizada para el registro y control de reclamaciones, y su oportuno análisis, papel que podría corresponder al Observatorio Andaluz del Agua.