

6. GARANTÍAS Y DERECHOS EN SITUACIONES EXCEPCIONALES

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 cuales 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 del 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 ésta 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 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.

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 deberán 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 ésta.

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 ésta 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 ésta no coincida con la vivienda objeto de suministro se dirija una nueva comunicación a ésta 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 éste 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, las comunicaciones 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 (adscrito actualmente a las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Salud) ni el Servicio de Industria, Energía y Minas (adscrito 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

podiera 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

podrían 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 justificarían la prohibición de corte de suministro en todo caso, con independencia de que éste pudiera estar justificado en una situación deudora y de que ésta 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 éstos 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 ésta 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 partícipe 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 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 consideran 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. Éstos 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 RDSA: «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 éste 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 ésta 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 éste 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 éste tiene lugar cuando se usa el agua por cualquiera de los medios siguientes:

«1º. Valiéndose de mecanismos instalados para realizar la defraudación.

2º. Alterando maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores.

3º. 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 acudirse 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 ésta 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 voluntariedad 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 ésta 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 web 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 éste 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 ésta 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 éstas 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 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.

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 ésta 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 justifiquen 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 éste 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 éstos 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.