



- Resolución relativa a las molestias provocadas por acumulación de excrementos de animales en un parque público, lo que provocaba una situación de insalubridad para una vivienda colindante, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Almería, en el curso de la [queja 13/5135](#).
- Resolución relativa al aumento de sanción por rebuscar en los contenedores de basura operada por la Ordenanza Municipal de Limpieza Pública y Gestión de Residuos Municipales, dirigida a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Sevilla, en el curso de la [queja 14/4992](#), abierta de oficio.

## 1.11 SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y CONSUMO

### 1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

#### 1.11.2.1 Servicios de interés general

##### 1.11.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

La mayor parte de las quejas relacionadas con el [suministro de agua](#) muestran su disconformidad con la facturación recibida, bien por entender que los importes resultan excesivos, por no comprender los conceptos incluidos o por no estar de acuerdo con el consumo registrado.

Entre las que se refieren al importe excesivo del agua podemos señalar que se recibieron varias quejas sobre el incremento de las tarifas en Cájjar (queja 14/5378, queja 14/6076 y queja 15/0958).

Tras dirigirnos tanto al Ayuntamiento como a la empresa suministradora (Emasagra) hubimos de concluir que la subida de las tarifas estaba justificada en la incorporación del municipio de Cájjar al Consorcio Sierra Nevada-Vega Sur, para atender la gestión del ciclo integral del agua respondiendo al principio de recuperación de costes. Las tarifas habrían sido aprobadas por el Consorcio en el año 2013, sin que se hubiera manifestado alguna incidencia al respecto ya que sólo habían contabilizado una reclamación por disconformidad con el importe de la facturación en el municipio de Cájjar.

También seguimos recibiendo quejas por [facturación del suministro de agua sin tener en cuenta el número de personas que reside en la vivienda](#). Al respecto esta Institución sigue defendiendo la idea de que es más justo el modelo de tarificación por habitante, en tanto las políticas que tienden a promover el consumo responsable y el ahorro de agua necesariamente han de tener en cuenta el número de personas que hacen uso del suministro.

En este sentido, en la tramitación de la [queja 13/1954](#), hemos tenido la oportunidad de formular [Sugerencia al Consorcio de Aguas “Plan Écija”](#) para que recoja en su Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación de servicios del ciclo integral del agua una modulación de las tarifas en función del número de personas que hacen uso del suministro, incluyendo bonificaciones por consumo responsable de agua.

La medida, sin embargo, no está exenta de polémica pues la mayoría de las entidades suministradoras que no tienen implantado este modelo alegan dificultades de gestión que encarecerían el servicio a un coste que no es comparable con el beneficio que pudiera obtenerse.

Por otro lado, allí donde se ha terminado implantando, ha supuesto el incremento del gasto económico que venían realizando personas y familias que antes disponían de un holgado número de metros cúbicos dentro de los primeros bloques de la cuota variable, más económicos.

Pese a todo, no podemos sino reiterar nuestra postura y, en todo caso, reclamar la adopción de los ajustes necesarios para atender adecuadamente las situaciones que se dan en la vida real pero no encuentran



correcto acomodo en las normas padronales o la aprobación de las bonificaciones que resulten oportunas en favor de colectivos que puedan resultar económicamente desfavorecidos respecto a la situación anterior, como los jubilados, y que dispongan de menos recursos económicos.

El modelo apenas tiene incidencia en el territorio andaluz -sólo las entidades Aqualia Cortegana, Emasa, Emasesa y Giahsa lo aplican- y existen diferencias significativas entre los tramos que aplican el resto de entidades para cada uno de los bloques de la cuota variable, sin que alcancemos a comprender en muchas ocasiones los criterios a los que obedecen. Tampoco entendemos que algunos de estos tramos incluyan una progresividad que no permita penalizar los consumos excesivos o bonificar los consumos eficientes.

Sobre estas cuestiones hemos ahondado en el [Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”](#), concluyendo con una petición para que la Comunidad Autónoma regule los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano y que se incluyan medidas para conseguir en un plazo razonable la aplicación de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda.

Un ejemplo de los ajustes exigidos pudimos observarlo en la [queja 14/5291](#), relativa a la facturación del agua en segundas residencias tras implantarse en Málaga el modelo de facturación por habitante. Al interesado se le ofreció la posibilidad de cambiar de modalidad de “uso doméstico” a “otros usos” pero éste venía referido a conceptos tan dispares como boca de incendio, piscina y garaje, además de que el precio del metro cúbico era distinto.

Habiéndose trasladado a Emasa la posibilidad de introducir una modificación en la terminología utilizada en la Ordenanza en vigor, se coincidió con la propuesta cursándose los trámites necesarios para su incorporación al Reglamento de Tarifas. Asimismo, nos informaron que no se imputaría coste alguno a los cambios que fuesen solicitados por la modificación de tal tipo de uso.

Entre los ejemplos de quejas por disconformidad con la facturación nos parece oportuno destacar la queja 14/4059, en la que se nos trasladaban las [incidencias ocurridas con ocasión del sistema de lecturas estimadas que emplea Giahsa](#).

La empresa factura mensualmente pero toma lecturas de los contadores cada dos meses, de modo que en los meses que no dispone de lectura utiliza un método de lectura estimada que se compensa con la lectura real posterior. El promotor de queja había sufrido algún desajuste en las compensaciones realizada en sus facturas y en más de una ocasión había reclamado por ello, procediendo la empresa a la oportuna rectificación.

Para evitar su posible repetición solicitaba que, en su caso particular, la facturación se realizara con el dato de las lecturas que él se comprometía a facilitar mes a mes. Sin perjuicio de lo anterior, con carácter general, proponía que se mantuviese el sistema de facturación mensual si bien en un mes se podría facturar la cuota fija más los otros conceptos como basura y, al mes siguiente, facturar cuota fija y el agua real consumida en los dos meses. De este modo las lecturas serían bimensuales reales, el costo de tomar lecturas no se incrementaría y consideraba sería la solución más justa.

Por parte de esta Institución, además, se planteó a Giahsa si no sería posible establecer la voluntariedad en relación a la facturación mensual o bimensual, de forma que fuese el consumidor quien escogiera el procedimiento que mas le conviniese.

En su respuesta Giahsa justificó que no existían razones legales ni de oportunidad que aconsejaran introducir modificaciones en su sistema de liquidaciones.

No obstante, el interesado nos comunicó con posterioridad que Giahsa había aceptado realizar la facturación estimada con un consumo de 0m<sup>3</sup>, facturando el consumo total bimestral cuando se efectúe por lectura real.



Ante esta información nos dirigimos a Giahsa para señalar que apostábamos por este modelo, dado que el sistema de lectura estimada 0 permite el objetivo perseguido con la facturación mensual (facilitar el pago de los servicios que presta), evita posibles errores en la regularización de consumos y entendíamos que no requiere de modificación de Ordenanzas ni de sistemas informáticos.

Por estos motivos se le hizo ver que creíamos conveniente que la misma modalidad de facturación fuese ofrecida como alternativa a su clientela mediante indicación en la propia facturación con objeto de que puedan optar por ella.

En muchas de las quejas recibidas era una **avería en las instalaciones interiores** la que habría generado el excesivo consumo de agua facturado y la entidad suministradora se limitaba a contestar a su reclamación señalando que aplicaban estrictamente las tarifas aprobadas por el correspondiente Ayuntamiento o entidad titular del servicio.

A este respecto hemos tenido ocasión de formular Sugerencia a diversas entidades locales con objeto de que se incluya en sus respectivas normativas medidas que puedan modular la facturación excesiva en casos de fugas, averías o defecto de construcción o conservación de las instalaciones interiores, siempre que la pérdida de agua sea involuntaria y reparada con la debida diligencia.

Considera esta Institución que el consumo de agua registrado a consecuencia de la fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo, por lo que la aplicación de los bloques superiores de la cuota de consumo no debiera producirse automáticamente gravando excesivamente al consumidor.

Habiendo formulado esta Resolución a Aljarafesa (**queja 13/5359**), al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda (**queja 14/1251**), al Ayuntamiento de Fuengirola (**queja 14/0870**) y a Emasesa (**queja 14/2508**), ya ha sido expresamente aceptada por la primera al indicarnos que se estaban realizando los trámites oportunos para su debida aprobación por parte de la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe. En el caso de Emasesa se nos han argumentado algunos inconvenientes que pudiera llevar aparejada la medida, fundamentalmente que podría desincentivar el ahorro de agua y que tendría repercusión en la tarifa pues aumentarían las reclamaciones por este motivo. En cualquier caso se ha comprometido a estudiar la posibilidad de incorporar nuestras sugerencias en futuras normativas.

En el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**, hemos hecho extensiva esta petición a todas las entidades locales de Andalucía para que incluyan parecidas modulaciones por avería en sus respectivas ordenanzas reguladoras de las tarifas del servicio de agua.

También hemos incluido en dicho informe Informe la conveniencia de que una medida similar se incluyese en la regulación del canon autonómico de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración, establecido por la Ley de Aguas de Andalucía.

Como venimos reiterando, esta Institución también viene observando con preocupación la situación de personas y familias que carecen de los recursos económicos necesarios para hacer frente al pago de su factura por el suministro de agua.

Una de las actuaciones concretas que hemos realizado el año pasado con objeto de mejorar la situación de estas personas tuvo lugar en la **queja 13/6189**. El interesado se encontraba en situación de desempleo y con dos menores a su cargo pero no podía resultar beneficiario de la bonificación prevista en la Ordenanza fiscal por no ser titular del contrato de suministro. Tampoco podía hacerse cargo del importe de la fianza exigida en caso de cambio de titularidad, ya que treinta euros le suponían un desembolso importante ante su situación económica.

Esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Granada para señalar que entendíamos necesario flexibilizar la Ordenanza reguladora de las tarifas de Emasagra para permitir la incorporación de situaciones que serían



merecedoras de especial protección y que quedaban fuera por falta de un requisito formal. En consecuencia se le dirigió **Sugerencia** con diversas propuestas que permitiesen la aplicación de bonificaciones en la tarifa del ciclo integral de agua a consumidores vulnerables.

Emasagra nos comunicó que tendría en cuenta la Sugerencia para futuras revisiones de su tarifa, por lo que concluimos la queja aunque la situación del interesado no pueda mejorar hasta que se incorporen las oportunas modificaciones normativas.

Como consecuencia de la situación pobreza hídrica también se producen fenómenos de **manipulación de contadores y fraudes en el suministro**, acudiendo a esta Institución las personas implicadas cuando se ha detectado la situación fraudulenta y se les reclama una suma importante de dinero en concepto de valoración del agua consumida que, obviamente, no pueden afrontar (queja 15/1855, queja 15/4014, queja 15/4467 y queja 15/4567).

Nuestra actuación normalmente se dirige ante la entidad suministradora a conocer las circunstancias relacionadas con el procedimiento de comunicación del fraude y la correspondiente liquidación, pues en ocasiones se niega que haya existido tal fraude. También nos dirigimos al Ayuntamiento correspondiente con objeto de que los Servicios Sociales acrediten la situación económica familiar y puedan obtener alguna facilidad en el pago de la deuda o alguna ayuda para el pago de las facturas correspondientes al suministro normalizado.

Ante situaciones como las expuestas, estimábamos oportuno iniciar una investigación de oficio (queja 15/2795) sobre la **prestación del servicio del ciclo integral del agua en Andalucía** con objeto de impulsar propuestas que podrían redundar en una mejor garantía de los derechos de las personas consumidoras y, en última instancia, propiciar la salvaguarda del derecho al acceder al suministro de agua de los colectivos sociales más vulnerables.

En el curso de esta investigación nos dirigíamos a las asociaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía así como a las entidades del tercer sector que trabajan con colectivos vulnerables para conocer su parecer sobre las concretas cuestiones objeto de nuestro análisis. Asimismo, dado el elevado número de entidades locales prestadoras del servicio de suministro domiciliario de agua, estimábamos oportuno seleccionar un muestreo que respondiese a distintas realidades y modalidades de gestión repartidas por todo el territorio andaluz. Igualmente nos dirigimos a las diferentes instancias a nivel autonómico con competencias en relación con alguno o varios de los aspectos objeto de nuestro estudio (Consumo, Industria, Medio Ambiente).

Como fruto de esta investigación, en diciembre de 2015 hemos presentado en el Registro del Parlamento andaluz el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**.

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

En particular se analiza el problema de las personas que se encuentran en situación de **pobreza hídrica**, por no poder asumir el coste del servicio de agua, proponiendo soluciones para estas situaciones, con referencia al derecho a un suministro mínimo.

Asimismo, se analizan los **derechos de las personas usuarias** ante situaciones de corte de suministro por impago de facturas; o en relación con los procedimientos por fraude; o ante consumos elevados de agua motivados por avería de las instalaciones interiores. En relación con estos asuntos reflexionamos sobre la conveniencia del establecimiento de nuevas medidas que garanticen los derechos de las personas consumidoras y posibiliten la existencia de procedimientos eficaces de reclamación y resolución de conflictos.

Precisamente son diversas las quejas recibidas en las que se nos denuncia la **falta de comunicación previa del aviso de corte de suministro por impago**. En el curso de nuestra investigación comprobamos en



muchas ocasiones que, aunque la entidad suministradora envió la oportuna notificación advirtiéndole de la posibilidad de suspender el suministro de no atender al pago de la deuda pendiente, lo cierto es que la misma habría sido devuelta por el servicio de Correos al encontrarse ausente en el domicilio la persona afectada.

Uno de estos casos se ha puesto de manifiesto en la queja 14/3387, en la que el interesado además solicitaba la devolución de los derechos de reconexión exigidos. Efectivamente la notificación se había cursado al anterior propietario de la vivienda -que seguía siendo titular del contrato de suministro- a la dirección que constaba en la base de datos, pero ni siquiera correspondía con el punto de suministro. Resultando devuelta por ausente, entendíamos que al menos resultaba exigible haber realizado un intento de notificación en el punto de suministro ya que la facturación registraba consumo de agua. Se daba además la circunstancia de que el interesado, pese a que habría incumplido su obligación de registrar el contrato a su nombre, venía abonando las facturas a través de domiciliación bancaria desde hacía varios años y fue un error al cambiar la cuenta de cargo el que originó la situación de impago.

Por otra parte la empresa suministradora (Emalgesa) le exigía el abono de derechos de contratación para el cambio de titularidad por importe total de casi 90 euros.

La reclamación del interesado ante el Servicio de Consumo de Cádiz no habría sido admitida por no ostentar la condición de titular del suministro, requisito que la Administración entendía exigible de acuerdo con el Reglamento de suministro domiciliario de agua potable en Andalucía.

Tras recabar la información pertinente dirigimos **Resolución** a Emalgesa para que admitiese la reclamación del interesado, al no haber notificado de forma reglamentaria el aviso de corte, y para que admitiese la solicitud de cambio de titularidad sin más coste que la actualización de fianza.

La petición fue rechazada por la empresa suministradora considerando que la reclamación carecía de argumentos válidos, habiendo sido rechazada por las autoridades competentes. Respecto de las cantidades exigidas para el cambio de titularidad se aclaró que no correspondían a la contratación de abastecimiento sino del saneamiento, además de la fianza por ambos conceptos.

Estas circunstancias fueron trasladadas al Ayuntamiento de Algeciras, como Administración titular del servicio, haciéndole ver nuestra disconformidad con la respuesta recibida y solicitando su pronunciamiento expreso. En nuestra comunicación hemos hecho ver que la reclamación del interesado no ha sido analizada en cuanto al fondo, al haber sido desestimada por una cuestión formal, y que debiera valorarse el hecho de que no se produjo la notificación fehaciente del corte de suministro.

Asimismo hemos instado una interpretación de las Ordenanzas fiscales municipales reguladoras de las tasas por abastecimiento y saneamiento de modo que resulte efectiva la gratuidad del cambio de suministro y sólo se exija la cuota de contratación del saneamiento cuando se produzca una solicitud de alta nueva. A la fecha de redacción de este Informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En paralelo dirigimos **Resolución** a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, a la que entonces estaba adscrito el Servicio de Consumo, para que se permita la tramitación de reclamaciones presentadas por personas que accedan a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando resulte acreditado que eran titulares del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

La Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Cádiz, a la que el nuevo Gobierno de la Junta de Andalucía ha atribuido las competencias en materia de consumo, nos contestó que había derivado el asunto al Servicio Jurídico Provincial de Cádiz, al apreciar un posible conflicto con terceros interesados que podrían entender vulnerados los preceptos del citado texto reglamentario en caso de admitirse la interpretación propuesta por esta Institución.

Idéntica **Resolución** formulamos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga con ocasión de la tramitación de la queja 13/5278, con el mismo resultado.



En ambos casos aún no hemos recibido la información pertinente relativa al criterio asumido por el correspondiente Servicio Jurídico Provincial del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Estas cuestiones han sido objeto de análisis también en el **Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos”**, solicitando esta Institución que se interprete el concepto de “notificación fehaciente” del aviso de corte de suministro incluido actualmente en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía en el sentido de exigir que resulte acreditada tanto la recepción por la persona destinataria del mismo, como la fecha de recepción.

Igualmente hemos pedido que se admita la presentación de reclamaciones por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando regularice su situación y acredite que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos, resultando oportuna la regulación del supuesto expresamente.

Además de dicha investigación y las actuaciones motivadas por quejas individuales, esta Institución ha desarrollado diversas investigaciones de oficio en relación con situaciones denunciadas por colectivos de personas o que afectaron a un numeroso grupo.

Así, relacionada con los cortes de agua que afectaron a varias familias sin recursos en La Chanca (Almería), tramitábamos de oficio la **queja 15/1930**, que pudo concluirse tras conocer la adopción de medidas por parte del Ayuntamiento con objeto de atender la necesidad de suministro de agua para familias en situación de riesgo de exclusión social. Así, mediante acuerdo plenario adoptado el 21 de abril de 2015 se acordaba la gratuidad del primer bloque de la cuota de consumo por vivienda (hasta 15 m<sup>3</sup> al trimestre), correspondiente a la tasa por abastecimiento, para familias en las que la renta per cápita de los miembros de la unidad familiar no supere el 50% del IPREM.

En la **queja 15/1538**, iniciada de oficio, nos interesamos por la prestación del servicio en Barbate, a raíz de las denuncias recibidas a través de change.org

Como conclusión de esta investigación no pudimos apreciar las deficiencias en la presión del suministro que formaban parte de la reclamación inicial. En cuanto a la subida de precios denunciada consideramos que algunos elementos de la regulación de la prestación del servicio podrían redundar en perjuicio de los legítimos derechos de las personas consumidoras, tales como puedan ser el incremento de las cuotas fijas o la falta de un sistema que permita asociar los bloques de consumo al número de personas que reside en la vivienda. Tampoco pudimos encontrar en dicha regulación la existencia de medidas en favor de colectivos más vulnerables, más allá de las bonificaciones en los bloques de consumo aplicables a pensionistas o familias numerosas.

Estas consideraciones fueron trasladadas al Servicio Municipal de Aguas, remitiéndole al contenido del Informe Especial sobre suministro de agua que nos encontrábamos redactando con objeto de que pudieran analizarse las propuestas incluidas en el mismo.

La situación concreta de la sustitución de contadores realizada por la empresa concesionaria en dicha localidad también ha sido objeto de una posterior investigación de oficio (**queja 15/5767**).

Al parecer se habría realizado una sustitución sistemática y sin previa comunicación a los abonados de los contadores de 13 mm. por otros de 15 mm., lo que supondría un encarecimiento de la cuota fija del servicio. Tras conocer que la Delegación Territorial de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo no encontraba justificada técnicamente esta actuación, hemos solicitado al Ayuntamiento de Barbate su intervención en defensa de las personas consumidoras que pudieran encontrarse en esta situación.