

- La demanda de una garantía efectiva del derecho humano de acceso al agua basada en el reconocimiento del derecho a un mínimo vital.
- La urgencia de regular el ciclo integral del agua para dar respuestas eficaces y eficientes a los desafíos actuales del servicio de suministro de agua y garantizar los principios de sostenibilidad y recuperación de costes.
- La necesidad de acomodar la regulación del servicio de agua a los nuevos paradigmas de la legislación europea sobre los servicios económicos de interés general.
- La exigencia de adaptar los derechos de las personas usuarias del servicio de agua a los nuevos criterios europeos sobre defensa y protección de los derechos de las personas consumidoras.

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

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

## **1.2. Elaboración y metodología**

A diferencia del Informe elaborado en 2005, que pretendía ofrecer una visión lo más exacta posible de la realidad de los servicios domiciliarios de agua en Andalucía partiendo del análisis sistemático y estructurado de los datos obtenidos de los operadores y gestores de los servicios, el presente Informe tiene como objetivo valorar desde un punto de vista cualitativo

aspectos concretos y precisos de la regulación, organización y gestión de los servicios de abastecimiento de agua con el fin de ofrecer respuestas a las quejas que la ciudadanía nos hace llegar en relación con el funcionamiento de este servicio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*No cabe duda de que el suministro domiciliario de agua es uno de estos servicios económicos de interés general que llevan asociados*

*obligaciones específicas de "servicio público" que se imponen a las empresas que los prestan.*

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

*Así sucede, por ejemplo, en supuestos de corte de suministro en los que nos suscita dudas la existencia de una notificación fehaciente del preaviso; o en relación con los procedimientos por fraude, donde podrían producirse situaciones de indefensión en relación con la prueba de la existencia de una manipulación en el contador o supuestos de cobro excesivo en relación con los criterios de facturación por consumo estimado; o ante consumos elevados de agua motivados por avería de las instalaciones interiores, donde resultan discutibles los conceptos objeto de facturación o la inclusión de penalizaciones por consumo excesivo.*

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

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

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

*Una realidad a la que no resulta ajena esta Institución ya que son numerosas las quejas recibidas de personas que plantean las*

*dificultades que tienen para el pago de las facturas y su temor a ser objeto de un corte de suministro o bien denuncian las consecuencias derivadas para su unidad familiar del corte de suministro ya sufrido y los problemas para pagar la deuda y restablecer el servicio.*

*Al respecto exponíamos en el Informe Anual nuestra convicción de que se debe avanzar en la consecución de un marco normativo que permita garantizar el acceso a determinados suministros que se consideren esenciales, entendidos como parte inalienable del derecho de toda persona a una vivienda digna y adecuada (artículos 47 de la Constitución Española y 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía) y como condición necesaria para el debido respeto a la dignidad humana (artículo 10 CE).*

*En este sentido, y sin perjuicio de las actuaciones que podamos desarrollar para valorar la intervención de las Administraciones competentes ante esta situación, estimamos necesario dar pasos que nos permitan ir avanzando en este proceso, para lo cual nos ha parecido oportuno plantear e impulsar propuestas que consideramos que podrían redundar en una mejor garantía de los derechos de las personas consumidoras y, en última instancia, propiciar la salvaguarda del derecho a acceder al suministro de agua de los colectivos sociales más vulnerables.*

*A tal fin, y para una más adecuada formulación y presentación de las propuestas, estimamos necesaria la elaboración de un Informe Especial, que sería presentado al Parlamento de Andalucía y en el que se valorarían aquellos aspectos relacionados con el servicio de suministro domiciliario de agua que estimemos precisados de una mejor protección jurídica o de la inclusión de nuevas garantías que garanticen la preservación de derechos esenciales en relación con un servicio que es de interés general.*

*Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, hemos estimado conveniente recabar en primer lugar la información que pudieran ofrecer las entidades suministradoras sobre las concretas cuestiones que centrarán nuestro análisis.*

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

*De forma resumida podemos indicarle que el Informe versará sobre aspectos relacionados con la naturaleza jurídica de la contraprestación del servicio; los criterios para la determinación del precio; la suspensión por impago; los expedientes de fraude; y las averías en las instalaciones interiores. Asimismo, analizaremos la atención dispensada a la clientela y los sistemas de resolución de conflictos utilizados. Finalmente, nos parece oportuno valorar la incidencia que hayan podido tener los cortes de suministros y conocer las medidas que se hayan acordado para atender de forma efectiva la cobertura de este suministro vital.*

*Cualquier información, consideración o valoración que puedan aportarnos sobre estas cuestiones nos resultará de gran utilidad para la elaboración del Informe y nos ayudará a perfilar las propuestas que tenemos intención de presentar al Parlamento de Andalucía en relación con la prestación de este servicio esencial."*

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

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

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

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

- Administraciones y organismos públicos:
  - Dirección General de Consumo, Consejería de Salud.

- Dirección General de Industria, Energía y Minas, Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.
  - Dirección General de Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales, Consejería de Hacienda y Administración Pública.
  - Agencia de Medio Ambiente y Agua, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
  - Secretaría General de Medio Ambiente y Cambio Climático, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
  - Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)
- Empresas suministradoras:
- Servicio Municipal de Aguas de Almería (Aqualia).
  - Aguas de Cádiz, S.A. (Acasa).
  - Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, S.A. (Emacsa).
  - Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada, S.A. (Emasagra).
  - Empresa Municipal de Aguas de Huelva, S.A. (Emahsa).
  - Servicio Municipal de Aguas de Jaén (Aqualia).
  - Empresa Municipal Aguas de Málaga, S.A. (Emasa).
  - Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A. (Emasesa).
  - Empresa Mixta de Servicios Municipales de El Ejido, S.A. (Aguas de El Ejido).
  - Gestión de Aguas del Levante Almeriense, S.A. (Galasa).
  - Aguas del Puerto, Empresa Municipal S.A. (Apemsa).
  - Agua y Residuos del Campo de Gibraltar, S.A. (Arcgisa).
  - Empresa Municipal de Aguas de Algeciras, S.A. (Emalgesa).
  - Servicio Municipal de Aguas de Medina Sidonia (MEDINA GLOBAL, SL.)
  - Aguas Sierra de Cadiz, S.A.
  - Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (Emproacsa).
  - Aguas de Lucena, S.L.
  - Aguas Vega Sierra Elvira, S.A. (Aguasvira).

- Aguas de Guadix, S.A.
- Gestión Integral del Agua de Huelva, S.A. (Giahsa).
- Aguas de Alcalá la Real, S.A. (ADALSA).
- Sociedad Mixta del Agua de Jaén, S.A. (SOMAJASA).
- Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Costa del Sol, S.A. (Acosol).
- Servicio Municipal de Aguas de Alhaurín de la Torre (Aqualauro).
- Empresa Municipal de Abastecimiento de Aguas de Antequera (Aguas del Torcal, S.A.).
- Empresa Mancomunada del Aljarafe, S.A. (Aljarafesa).
- Aguas del Huesna, S.L.
- Agencia de Régimen Especial Ciclo Integral Aguas del Retortillo (ARECIAR).
- Servicio Municipal de Aguas de Berja (Aqualia).
- Servicio Mancomunado de Aguas del Bajo Andarax (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Jerez (AQUAJEREZ).
- Servicio Municipal de Aguas de Baena (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Cortegana (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Martos (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Vélez Málaga (Aqualia).
- Servicio Municipal de Aguas de Écija (Aqua Campiña, S.A.).
- Servicio Municipal de Aguas de Fuentes de Andalucía (Aqualia).
- Aguas y Servicios Costa Tropical Granada, AIE.
- Servicio Municipal de Aguas de Vélez Blanco (Hidralia).
- Servicio Municipal de Aguas de San Fernando (Hidralia).
- Servicio Municipal de Aguas de La Carlota (Hidralia).
- Servicio Municipal de Aguas de Pizarra (Hidralia).
- Servicio Municipal de Aguas de Marchena (Hidralia).
- Servicio Municipal de Aguas de Albox (Gestagua).
- Servicio Municipal de Aguas de Algar (Gestagua).
- Servicio Municipal de Aguas de Huétor Tajar (Gestagua).
- Servicio Municipal de Aguas de La Carolina (Gestagua).



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

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

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

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

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

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

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

- Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, SA (Emasesa).
- Aguas de Cádiz, SA (Acasa).
- Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, SA (Emacsa).
- Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada, SA (Emasagra).
- Empresa Municipal de Aguas de Huelva (Emahsa).
- Empresa Municipal de Aguas de Málaga (Emasa).
- Servicio Municipal de Aguas de Medina Sidonia (MEDINA GLOBAL, SL.)

- Aguas de la Sierra de Cadiz SA.
- Empresa Provincial de Aguas de Córdoba SA (Emproacsa).
- Aguas de Lucena SA.
- Gestión Integral del Agua de Huelva, SA (Giahsa).
- Aguas de Alcalá la Real SA. (ADALSA).
- Sociedad Mixta del Agua Jaén SA. (SOMAJASA).
- Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Costa del Sol. SA (Acosol).
- Empresa Mancomunada del Aljarafe SA. (Aljarafesa).
- Aguas del Huesna, SL.
- Agencia de Régimen Especial Ciclo Integral Aguas del Retortillo (ARECIAR).
- Hidralia de San Fernando.
- Hidralia Estepona
- GESTAGUA de Algar.
- GESTAGUA de Huétor Tajar.

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

Del mismo modo, consideramos oportuno mantener encuentros de trabajo con los responsables de los distintos organismos públicos con competencias en materia de servicios de agua a fin de ampliar la información recabada merced a los cuestionarios y conocer sus valoraciones sobre los aspectos objetos de nuestra investigación. Estos encuentros se celebraron con todos los organismo públicos citados anteriormente, excepto con la FAMP, cuyos responsables nos manifestaron su inoportunidad al carecer el organismo de una opinión propia sobre las cuestiones debatidas y remitirse a las que pudiesen aportar las distintas entidades locales.

También estimamos necesario celebrar reuniones de trabajo con las dos Asociaciones de defensa de los derechos de las personas consumidoras y

usuarias, FACUA y Al Andalus. Que habían atendido a nuestros requerimientos de colaboración remitiendo debidamente cumplimentados los cuestionarios que les fueron enviados.

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

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