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 edifico 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