

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.