

## **7. ATENCIÓN AL CLIENTE Y RECLAMACIONES**



## 7. ATENCIÓN AL CLIENTE Y RECLAMACIONES

### 7.1. Sistemas de atención a la clientela

Algunas de las quejas recibidas en esta Institución en relación con la prestación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, venían referidas a dificultades para la realización de trámites que exigían el desplazamiento a la oficina de la entidad, ubicada en distinta localidad, al uso de teléfonos de coste elevado para gestiones relacionadas con el contrato de suministro, a dificultades para realizar el pago de recibos, a la escasa intimidad de las oficinas de atención a la clientela...

Con objeto de incluir en el marco de este Informe Especial una valoración del sistema de atención a la clientela, solicitábamos a las entidades suministradoras información sobre horarios de atención al público, espacios disponibles, utilización de teléfonos gratuitos de atención y/o de medios de comunicación digital para canalizar la atención ciudadana...

Asimismo, preguntábamos si contaban con una Carta de servicios u otros indicadores de calidad sobre atención a la clientela, rogando su aportación en caso afirmativo así como de los resultados de su evaluación.

De la información recabada en las respuestas a los cuestionarios podemos ofrecer los siguientes datos:

#### - Atención presencial

Las entidades suministradoras por regla general atienden en su respectiva oficina en horario de mañana, variando el número de horas. Sólo excepcionalmente se presta este servicio en horario de tarde (Emasesa y Aguas y Servicios de la Costa Tropical, ésta sólo los lunes).

Las entidades suministradoras que prestan servicio en más de una localidad pueden tener una oficina central y en cada una de las localidades abastecidas, aunque no presten servicio en todas a diario (p.e. Acosol, Areciar, Emasesa, Emproacsa, Somajasa), o por zonas (p.e. Aguas del

Huesna, Aguas y Servicios de la Costa Tropical, Giahsa). Otras en la misma situación, sin embargo, limitan la atención territorializada a oficinas móviles (p.e. Aguasvira) o incluso carecen de la misma (p.e. Aljarafesa, Emasagra, Mancomunidad de municipios del Bajo Andarax)

#### - Atención telefónica

El uso de teléfonos gratuitos se está extendiendo pero aún no es práctica habitual. Algunas empresas que prestan servicios en diversas localidades, como Aqualia, no lo tiene implantado para todas. Algunas entidades incluso nos manifestaron su posible efecto contraproducente cuando los usuarios hacen un uso abusivo e inadecuado de este servicio frente a los costes que le supone a la empresa.

Las entidades (p.e. Aguas de Huelva, Giahsa, Hidralia) que hacen uso de teléfonos de tarificación especial (901 y 902) suelen ofrecer información sobre un número alternativo con prefijo provincial, aunque no siempre es así.

La atención telefónica suele abarcar un horario más amplio que el de oficina, incluyendo la tarde y, en ocasiones, las 24 horas.

El número de teléfonos para comunicación de averías sí es más habitual que sea gratuito, además de estar disponible las 24 horas, aunque algunas empresas también utilizan números de tarificación especial para este servicio (p.e. Aqualia 902).

#### - Páginas web

Casi la práctica totalidad de entidades que han contestado el cuestionario cuentan con páginas web de información sobre su actividad e incluso para la realización de trámites relacionados con el contrato de suministro.

Únicamente dos de ellas (Aguas de la Sierra de Cádiz y Medina Global) carecen de página web, aunque se encuentran en construcción.

#### - Cartas de Servicios

La mayoría de las entidades suministradoras carecen de cartas de servicio en el sentido estricto pero disponen de indicadores de calidad, con objeto de medir el índice de satisfacción de su clientela. Incluso muchas de ellas se encuentran acogidas a sistemas de gestión ISO 9001.

Sólo unas pocas contarían expresamente con la figura de la Carta de Servicios (p.e. Emasesa).

En ocasiones para conocer si los clientes se encuentran satisfechos con determinados aspectos del servicio acuden a las encuestas de satisfacción entre los abonados.

A las asociaciones de consumidores preguntábamos por la valoración que les merecían estos aspectos relacionados con la atención a la clientela.

Por lo que hace a las oficinas señalan que les consta la existencia de importantes colas en algunas entidades, de forma que la atención presencial se demora en exceso. Algunos usuarios se ven obligados a acudir antes de la apertura de puertas para pedir turno y posteriormente coger número.

En las oficinas que existe cita previa el problema se produciría cuando hay un exceso de demanda, de forma que el usuario se ve obligado a esperar a la fecha que le asignan y no puede iniciar un trámite de reclamación o de incidencia hasta varios días después de que se produjesen los hechos que la motiven.

En cuanto a la atención telefónica destacan las asociaciones de consumidores que exista un amplio número de entidades que cuentan con números de teléfono gratuitos.

Por contra, en los casos en que el teléfono de atención a la clientela es de coste compartido, reclaman que las entidades suministradoras debieran hacer un esfuerzo por asumir la gratuidad de este servicio de atención, ya que no todos los colectivos de usuarios pueden tener herramientas para el acceso a los medios de comunicación digital y para la realización de trámites a través de oficinas virtuales.

A este respecto, reclaman que el RSDA debiera integrarse con las previsiones del TRLGDCU en torno a esta cuestión, a lo que habría de adicionar la gratuidad del servicio de atención telefónica dado el carácter de servicio esencial.

Igualmente, consideran que la atención presencial no debiera mermarse dando paso a la prioridad en el uso de las nuevas tecnologías como medio de atención a la clientela. Destacan que a día de hoy todavía

son muchos los usuarios que demandan un servicio en las oficinas, que sea accesible, con un interlocutor directo y en un horario amplio, donde no sólo puedan realizar trámites sino recibir adecuado asesoramiento e información sobre los servicios, así como plantear cuantas quejas y reclamaciones puedan surgir, teniendo a su disposición las oportunas hojas oficiales de de quejas y reclamaciones de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la existencia de Cartas de Servicio señalan que se configuran como herramientas muy útiles a la hora de medir los compromisos de calidad de los servicios que se prestan a los usuarios y que sería deseable su implementación en todas las entidades suministradoras. Asimismo, indican que cuando contasen con estas Cartas de servicio resulta esencial que esta información conste en la factura para que sea accesible al mayor número de usuarios.

Una vez expuestas la información y aportaciones sobre la atención al cliente facilitadas tanto por entidades suministradoras como por asociaciones de consumidores, estimamos oportuno ofrecer nuestras valoraciones al respecto.

A nuestro juicio, para la descripción de las características esenciales que deben reunir los servicios de atención al cliente resultan suficientes las previsiones contenidas en la normativa general sobre protección a las personas consumidoras, con las matizaciones que expondremos.

Así, dispone el artículo 21.2 TRLGDCU una serie de requisitos relacionados con la debida constancia de las reclamaciones, la debida separación de la actividad comercial así como los deberes de atención a las personas con discapacidad y personas mayores:

«Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor y usuario deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones, mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero. Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance.

Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.

Se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.»

El mismo precepto concluye en relación con la **atención telefónica** que deben dispensar los servicios de atención al cliente:

«En caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior a la tarifa básica, sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas. A tal efecto, se entiende por tarifa básica el coste ordinario de la llamada de que se trate, siempre que no incorpore un importe adicional en beneficio del empresario.»

El límite establecido por referencia a la tarifa básica se entiende equivalente al coste de una llamada nacional. No obstante, si la llamada se realiza desde un teléfono móvil su coste podrá variar dependiendo del operador con el que tenga contratado los servicios de voz pero por regla general suele ser superior.

Algunas empresas siguen utilizando teléfonos de tarificación especial, 901 y 902, siendo la diferencia en que el primero es de coste compartido y el segundo asume su coste el usuario. Estos números suponen en la mayoría de las ocasiones un coste añadido para el usuario porque cada vez es más frecuente contar con “tarifas planas” de llamadas nacionales en las que no están incluidas dichos números.

En ningún caso las compañías telefónicas podrían remunerar a las entidades suministradoras por el uso de estos números de tarificación especial al estar expresamente prohibido por la normativa de consumo.

Pese a esta regulación general de la atención telefónica, hemos de indicar que la normativa sobre suministro eléctrico contempla una regulación específica de obligaciones a cargo de las empresas comercializadoras en relación al suministro, incluyendo la gratuidad del servicio de atención telefónica. Así, dispone el artículo 46.o) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico:

«Para el suministro a consumidores finales deberán disponer de un servicio de atención a sus quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, poniendo a su disposición una dirección postal, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono, ambos gratuitos, y un número de fax o una dirección de correo electrónico al que los mismos puedan dirigirse directamente. Dicho sistema de comunicación electrónica, deberá emitir de forma automatizada un acuse de recibo con indicación de la fecha, hora y número de solicitud, de manera que quede constancia de la hora y fecha en que la solicitud ha tenido entrada. Los prestadores comunicarán su dirección legal si ésta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.

El servicio de atención a los consumidores que establezcan las empresas comercializadoras deberá adecuarse, en todo caso, a los parámetros mínimos de calidad establecidos en la legislación de defensa de los consumidores y usuarios.

La empresa comercializadora no podrá desviar llamadas realizadas al número de teléfono gratuito mencionado a números que impliquen un coste para los consumidores, ya sea vía telefónica, mediante mensajes de texto u otros análogos para la atención de quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones. El servicio de atención al consumidor en ningún caso proporcionará ingresos adicionales a la empresa a costa del consumidor.

Las empresas comercializadoras, junto a los números de tarificación compartida que publiciten las empresas para que los consumidores y usuarios soliciten información con carácter general sobre los servicios ofertados o publicitados, deberán publicitar números geográficos de telefonía para proporcionar la misma información, en todos los soportes de información comercial que manejen, debiendo



figurar estos números en el mismo emplazamiento que los números de tarificación compartida y en el mismo tamaño y tipo de letra.»

En casi idénticos términos se pronuncia la normativa sobre suministro de gas en relación con la gratuidad del servicio de atención telefónica y número de teléfono para atención de las quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones (art. 81.n de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos).

Esta Institución considera apropiado que una regulación similar relativa a la gratuidad del servicio de atención telefónica se recogiese en el RSDA o en la futura aprobación de un reglamento sobre el ciclo integral del agua que pudiese aprobarse. La medida encontraría su justificación en el hecho de que, al igual que el suministro de luz y de gas, el abastecimiento de agua y el saneamiento se presentan como servicios de interés general que resultan esenciales para atender las necesidades básicas de la persona.

Un aspecto al que no se hace referencia y que nos parece de interés es el relativo a unos parámetros mínimos de calidad en la atención presencial.

El TRLGDCU hace referencia al debido respeto al principio de accesibilidad universal, pero no menciona unos estándares mínimos en cuanto a otras condiciones exigibles para la atención presencial como pudieran ser las referidas a la proximidad al usuario o a la preservación de la intimidad de las comunicaciones.

En este sentido, algunas de las quejas recibidas en esta Institución se referían a las incomodidades y gastos sufridos al haber tenido que desplazarse a la oficina de atención al cliente, ubicada en una localidad distante a varios kilómetros. En ocasiones, aunque la entidad abriría una oficina de atención determinados días de la semana en su localidad, tratándose de una cuestión urgente las personas afectadas hubieron de desplazarse igualmente. En algún caso se habría indicado al abonado que para solucionar el problema que tenía debía acudir a su oficina, pero por tratarse de segunda residencia resultaba inviable al distar muchos kilómetros.

También en algunas quejas se nos ha hecho referencia a la falta de intimidad de la oficina de atención, debido a que por sus escasas dimensiones

o por la ubicación de espacios el cliente relata el problema, en muchas ocasiones relacionado con sus dificultades económicas, en presencia muy cercana de las personas que esperan su turno.

Algunas quejas también pusieron de manifiesto largas esperas en la oficina hasta el momento de poder recibir atención.

Con objeto de solucionar estas situaciones, además de las medidas que puedan adoptar las propias entidades suministradoras por la mejora de la calidad de sus servicios y en atención a las sugerencias que le dirija la clientela, sería conveniente valorar la oportunidad de establecer por norma unos estándares mínimos relativos a las oficinas de atención al cliente.

Un detalle más a considerar sobre la atención a la clientela es la importancia de que la información relativa a la entidad suministradora esté disponible, en primer lugar en la factura y, de forma más detallada, en su propia **página web**.

Entre la información de interés a la que debiera accederse con facilidad debería incluirse la relativa a su propia naturaleza y estructura, normativa del servicio, tarifas que aplica, con expresa mención a posibles bonificaciones y manera de tramitarlas, acceso a la correspondiente normativa publicada en boletines oficiales, información sobre los distintos trámites a realizar y modelos de formularios, sobre las actuaciones que desarrolla y las inversiones que realiza...

Asimismo, en cuanto a la atención de su clientela, la página web debiera hacer mención a las distintas vías para establecer comunicación (oficina, teléfono, fax, correo electrónico u otras), horarios e indicaciones relativas a la exigencia o posibilidad de concertar cita previa para atención presencial en oficina.

Dicha obligación además viene impuesta por la propia Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, cuando la entidad suministradora dispone de un sitio de Internet para la prestación de sus servicios y/o el suministro de información.

De acuerdo con el artículo 10 de la mencionada Ley, como prestadoras de servicios de la sociedad de la información, deberán poner a disposición de los destinatarios del servicio la siguiente información:

«a) Su nombre o denominación social; su residencia o domicilio o, en su defecto, la dirección de uno de sus establecimientos permanentes en España; su dirección de correo electrónico y cualquier otro dato que permita establecer con él una comunicación directa y efectiva.

b) Los datos de su inscripción en el Registro Mercantil en el que, en su caso, se encuentren inscritos o de aquel otro registro público en el que lo estuvieran para la adquisición de personalidad jurídica o a los solos efectos de publicidad.

(...)

e) El número de identificación fiscal que le corresponda.

f) Cuando el servicio de la sociedad de la información haga referencia a precios, se facilitará información clara y exacta sobre el precio del producto o servicio, indicando si incluye o no los impuestos aplicables y, en su caso, sobre los gastos de envío.»

Hemos de señalar que el uso de páginas web para la realización de trámites relacionados con el contrato de suministro es una práctica bastante extendida que permite a los usuarios la interlocución con la empresa suministradora sin necesidad de desplazamientos ni esperas.

Desde las oficinas virtuales se permiten trámites como altas y bajas, cambios de titularidad, comunicación de datos, análisis de consumos, consulta de facturas y pago de las mismas, así como formular consultas y reclamaciones.

Las nuevas tecnologías también están permitiendo el uso de aplicaciones para realizar dichas gestiones directamente desde el teléfono móvil o la *tablet*.

Algunas entidades también han acudido a servicios “Servialertas” para comunicarse con los usuarios y trasladarles información concerniente a su propio contrato tales como actualización de datos, devoluciones bancarias, avisos de suspensión...

Igualmente, las nuevas tecnologías se presentan como vías alternativas de atención a la clientela, interactuando de forma más rápida y eficaz. Así, las plataformas de redes sociales como Facebook o Twitter, a través de las cuales las entidades suministradoras trasladan a su clientela información de interés como averías o cortes programados, novedades sobre la regulación del servicio, etc.

Recordemos también que las páginas web se presentan como cauce idóneo para satisfacer las obligaciones de publicidad activa que se derivan del deber de **transparencia** exigible de conformidad con la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

Este deber incumbe a las Administraciones públicas, entre ellas las distintas entidades que integran la Administración local andaluza, los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las mismas y las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de dichas entidades sea superior al 50 por ciento

Además, las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta deberán cumplir con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en la mencionada ley, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera y en la gestión de los servicios locales de interés general previsto en el artículo 27.8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que tendrán el carácter de comunes y mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales. Las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio público y los pliegos o documentos equivalentes habrán de recoger dichas obligaciones de publicidad activa (art. 5.3 de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía).

En esta línea también sería deseable que se promoviera entre las entidades suministradoras la implantación de **Cartas de servicios**, como documento en el que se recogen los derechos que asisten a la clientela en relación con la prestación del servicio así como los compromisos de calidad de la propia entidad suministradora ante determinadas cuestiones relacionadas con el ejercicio de su actividad.

Aunque no se trate propiamente de una Carta de servicios, nos parece de interés destacar los compromisos que asumen algunas entidades ante su clientela. Estos compromisos están relacionados con algunos de los aspectos de la prestación del servicio que pueden afectar significativamente al usuario y se publicitan en sus páginas web. En caso de incumplimiento de los mismos, la entidad asume la obligación de descontar determinado importe en la siguiente factura del usuario a modo de indemnización (10 ó 20 euros).

Citaremos, por su curiosidad, las cartas de compromisos que publican entidades como Aguas de Huelva, Emasagra e Hidralia San Fernando:

*"Compromiso 1.- Responsabilidad: Si al leer su contador detectamos un consumo superior al límite esperado, nos comprometemos a comunicarlo de forma inmediata o a través de la factura.*

*Compromiso 2.- Precisión: Nos comprometemos a realizar una correcta lectura de tu contador. Si cometemos un error lo subsanaremos en un plazo máximo de 10 días laborales.*

*Compromiso 3.- Confianza: Ejecutamos de forma inmediata las gestiones comerciales más usuales.*

*Compromiso 4.- Eficacia: Damos respuesta a cualquier queja o reclamación en un plazo máximo de 10 días laborales.*

*Compromiso 5.- Eficiencia: Instalamos su contador en un plazo máximo de 3 días."*

Las Cartas de Servicios llevan como valor añadido el que se configuran como documento que tiene por objeto informar al ciudadano sobre los servicios que gestiona la entidad, las condiciones en que se prestan, los derechos de los ciudadanos en relación con estos servicios y los compromisos de calidad que se ofrecen en relación con su prestación.

Obviamente, para su adecuado conocimiento por parte de la población requerirán de la debida publicidad en páginas web y dependencias de la entidad, así como de cuantas acciones de divulgación se estimen oportunas.

En defecto de las mismas entendemos que juegan el mismo papel las cartas de compromisos, en la línea de los ejemplos expuestos, si bien sería necesario dotarles de mayor contenido.

A fin de ir avanzando en esta materia también resultaría conveniente que la propia reglamentación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, incluyese alguna referencia a unos mínimos en la calidad de la atención al cliente y de la prestación del servicio cuyo incumplimiento acarree determinadas consecuencias para la entidad.

En este sentido, la normativa del sector eléctrico regula concretos requisitos cuyo incumplimiento podrán suponer incluso la obligación de indemnizar a los usuarios.

Así, por ejemplo, las interrupciones en la calidad del suministro individual, cuando sobrepasen determinados valores, determinarán que la distribuidora esté obligada a aplicar determinados descuentos en la facturación de los consumidores dentro del primer trimestre del año natural siguiente (artículos 104 y 105 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica).

También se establecen requisitos en la atención al consumidor (artículo 103 del mismo Reglamento), relacionados con los plazos para atender solicitudes de suministro, ejecución de instalaciones necesarias, instalación de contadores, reconexión de suministro, atención a reclamaciones... El incumplimiento de cualquiera de dichos indicadores de calidad supondrá la obligación de abonar al consumidor, por cada incumplimiento, en la primera facturación que se produzca, la mayor de las siguientes cantidades: 30,050605 euros o el 10 por 100 de la primera facturación completa (art. 105.6 del Real Decreto 1955/2000).

Ateniéndonos a la idéntica naturaleza de la prestación del servicio de abastecimiento de agua, como servicio de interés general y esencial para atender las necesidades básicas humanas, creemos conveniente que se recogieran parecidas previsiones relativas a indicadores de calidad y sobre las consecuencias que su incumplimiento pudiera suponer.

Si estas previsiones no tuvieran su encaje más adecuado en la normativa autonómica, al menos ésta podría establecer unos márgenes dentro de los cuales las entidades locales titulares del servicio pudieran establecer su concreción y, en defecto de la misma, que pudieran resultar de aplicación supletoria.

Todo ello con objeto de fijar unos mínimos homogéneos para todo el territorio andaluz sobre la base del necesario consenso que requiere la adopción de este tipo de decisiones.

Por último, y no menos importante, no podemos olvidar que los servicios de atención a la clientela deben garantizar la adecuada **atención a las personas con discapacidad**, así como a las personas mayores (art. 21.2 TRLGDCU).

Resulta obligado para las entidades suministradoras adoptar los ajustes razonables que demandan dichas personas a causa de determinadas deficiencias en sus capacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, eliminando cuantas barreras obstaculizan el ejercicio real y efectivo de sus derechos en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos.

Recordemos que los bienes y servicios a disposición del público es uno de los ámbitos de aplicación de las medidas previstas en la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal.

Entre estas medidas se encuentran las exigencias de accesibilidad, entendiéndose por tales los requisitos que deben cumplir los entornos, productos y servicios, así como las condiciones de no discriminación en normas, criterios y prácticas, con arreglo a los principios de accesibilidad universal y de diseño para todas las personas.

También la Disposición Adicional quinta de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, establece las obligaciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y de edad avanzada a la información proporcionada por medios electrónicos.

Estas exigencias resultan predicables tanto de las páginas de Internet cuyo diseño o mantenimiento financien total o parcialmente las Administraciones públicas, como las páginas de Internet de entidades y empresas que se encarguen de gestionar servicios públicos, siendo aquéllas las encargadas de exigir su cumplimiento a éstas.

Sobre este asunto abunda el Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

Entre otros, se establecen los criterios de accesibilidad aplicables a las páginas de internet de las administraciones públicas o con financiación pública. De igual modo, serán exigibles, y en los mismos plazos, estos criterios

de accesibilidad para las páginas de Internet de entidades y empresas que se encarguen, ya sea por vía concesional o a través de otra vía contractual, de gestionar servicios públicos.

Los mismos criterios de accesibilidad para personas mayores y personas con discapacidad se exigen en relación con programas informáticos utilizados por las Administraciones públicas cuyo destino sea el uso del público en general, así como en relación con los servicios, procesos, procedimientos y dispositivos de firma electrónica.

A este respecto, hemos podido comprobar que algunas páginas web sí incluyen información específica acerca de la accesibilidad a sus contenidos, habiéndose adaptado a las recomendaciones del grupo de trabajo WAI (Web Accessibility Initiative) perteneciente al Consortium World Wide Web-W3C.

En cualquier caso no se trata de una práctica generalizada (según hemos podido comprobar por muestreo), por lo que habría que seguir trabajando en la eliminación de barreras hacia las personas con discapacidad, así como extender esta labor no sólo a páginas web sino a otros canales de atención a la clientela, dentro del deber de ajuste razonable.

En relación con las oficinas de atención personal a la clientela, habrían de tomarse en cuenta las indicaciones contenidas en la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las Personas con Discapacidad en Andalucía, con respecto a edificios, establecimientos e instalaciones de concurrencia pública que deberán ser accesibles a las personas con cualquier tipo de discapacidad. En particular, lo dispuesto en su artículo 49:

«Los edificios, establecimientos e instalaciones de las administraciones y empresas públicas ya existentes, se realicen o no obras de reforma en los mismos, se adaptarán gradualmente a las condiciones de accesibilidad establecidas en esta Ley y en sus normas de desarrollo. Para ello, los poderes públicos elaborarán planes de actuación que garanticen, de acuerdo con un orden de prioridades y las disponibilidades presupuestarias, la accesibilidad de sus edificios, estableciendo un porcentaje mínimo en sus presupuestos anuales hasta conseguir la completa eliminación de las barreras existentes en un plazo de tiempo limitado.»

La accesibilidad resulta igualmente predicable de las zonas y elementos de urbanización de utilización colectiva situados en los espacios



exteriores de los edificios y establecimientos en que se ubiquen las oficinas de atención.

La Ley 1/1999 también contiene disposiciones relativas a la supresión de barreras en la comunicación a cargo de las Administraciones públicas, que deberán establecer mecanismos y alternativas técnicas que hagan accesibles los sistemas de comunicación y señalización a toda la población, garantizando especialmente, entre otros, el derecho a la información.

Recordemos, finalmente, que los incumplimientos de las obligaciones de accesibilidad establecidas por ley están sometidos al régimen de infracciones y sanciones vigente en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

## 7.2. Tramitación de reclamaciones

Tanto a las entidades suministradoras como a las asociaciones de consumidores consultábamos las posibles deficiencias que hubiesen detectado en la atención las reclamaciones relacionadas con el suministro de agua, ya fuesen por la concurrencia de distintas Administraciones o cauces de reclamación, como por la posible falta de respuesta adecuada de las mismas para su resolución.

También les solicitábamos una valoración de los cauces que estimasen más adecuados para la tramitación de reclamaciones y de los mecanismos que hubiese que promover para la mejora del sistema de atención de reclamaciones.

Algunas entidades han identificado la concurrencia de Administraciones y el uso de varias vías de reclamación por parte del abonado como una de las causas que motiva el retraso en la resolución del conflicto y, peor aún, hace que se obtengan resultados distintos basados en interpretaciones no coincidentes sobre la normativa de aplicación.

Sobre el papel de los Servicios de Consumo en la resolución de reclamaciones nos indican que debiera ser apoyado con formación especializada sobre el servicio del ciclo integral del agua También se hace referencia a la escasa motivación y al excesivo plazo de resolución que

impide el acceso a la vía jurisdiccional, a cualquiera de las partes, incluso hasta años después de producirse los hechos.

Algunos aspectos serían objeto de reclamaciones más reiteradas como el caso de facturaciones por avería, por lo que las empresas reclaman una regulación al respecto. También señalan la necesidad de que se regule el tratamiento de las reclamaciones formuladas por personas que no ostentan la condición de titular del suministro y luego resulta imposible su localización.

Otras entidades, sin embargo, ponen de manifiesto la escasa incidencia de reclamaciones en la prestación del servicio y la suficiencia de los cauces para atenderlas.

En cuanto a los cauces más adecuados para la tramitación de reclamaciones destacan que la satisfacción de sus clientes y la protección de sus derechos también forman parte de los objetivos inherentes a la gestión del servicio.

Algunas empresas han insistido en señalar que las OMIC debieran jugar un importante papel como primer cauce de atención a los usuarios ante una reclamación. Otras han destacado el papel de los Consejos Provinciales de Consumo u otros órganos específicos de mediación creados en su seno, como vía de entendimiento para hacer valer en ellos los acuerdos que conduzcan a las partes interesadas para alcanzar sus pretensiones.

Entienden que el papel mediador que juegan estos Consejos complementa de manera muy adecuada el dictado de resoluciones administrativas por las autoridades de consumo. En estos casos ponen en duda aquellos instrumentos (arbitraje) en los que es un tercero el encargado de resolver el conflicto sin que exista posibilidad de recurrir a un órgano superior su decisión.

Muy pocas estarían sujetas al arbitraje de consumo (Emproacsa, Emacsa, Somajasa), con diferente valoración sobre sus resultados. Incluso hemos podido conocer que alguna que se encontraba adherida finalmente habría acordado denunciar su oferta pública de adhesión al sistema (Giahsa). Al respecto, unas consideran que aporta las ventajas de ser un mecanismo extrajudicial, gratuito, sencillo y rápido, mientras que sus detractoras denuncian las dilaciones que sufre este procedimiento.

Determinadas entidades cuentan con órganos específicos para la atención de reclamaciones que hayan sido desestimadas en primera instancia por la propia entidad. Así, la figura del Defensor del cliente en Apemsa, Aljarafesa, Hidralia (adheridos al Mediador de Aquadom, denominado "Customer Counsel").

Otras entidades ponen de manifiesto una buena interacción con la entidad titular en la gestión de posibles reclamaciones, tanto informando de suspensiones de suministro como de conflictos interpretativos con el cliente. El trabajo coordinado con las distintas Administraciones y con asociaciones de consumidores garantizan la agilidad en la respuesta y la transmisión de información relevante.

Como regla general, las asociaciones de defensa de las personas consumidoras señalan que las reclamaciones dirigidas desde la respectiva asociación son atendidas en plazos razonables, aunque se aprecia más resistencia en aquellos aspectos que no están perfectamente delimitados en el RSDA.

El mayor inconveniente, a su juicio, sería que las entidades suministradoras, salvo raras excepciones, no se encuentran adheridas al arbitraje de consumo ni acogidas a sistemas de mediación reglados. Como excepciones a esta posibilidad de mediación, a través de los Consejos Provinciales de Consumo, se mencionan Aguasvira, Emasagra, Aguas y Servicios de la Costa Tropical, Giahsa, Emasa, Emasesa y Aljarafesa.

Para la mejora de los cauces de reclamación señalaron las asociaciones de consumidores que habría de incidirse en horarios de atención y accesibilidad de oficinas, de modo que fuese posible realizar trámites tanto de forma presencial como telefónica y *on line*.

Para la mejora del sistema de atención de reclamaciones consideran que las entidades suministradoras debieran estar acogidas a sistemas de mediación y arbitraje, así como otras vías de resolución extrajudicial de conflictos.

Una cuestión concreta sobre la que las asociaciones de defensa de las personas consumidoras estiman necesario incidir es en la necesaria paralización del cobro de facturas reclamadas por disconformidad hasta que quede resuelta la reclamación, cosa que no siempre ocurriría.

Finalmente, consideran que se favorecería la resolución de conflictos si se reforzaran las relaciones entre las entidades suministradoras y las asociaciones de defensa de las personas consumidoras, contribuyendo a la prevención y solución de quejas y reclamaciones tanto individuales como colectivas.

Por nuestra parte, antes de entrar en el análisis detallado de los sistemas de quejas y reclamaciones nos parece oportuno recordar las previsiones contenidas en el TRLGDCU (art. 21):

«3. En todo caso, y con pleno respeto a lo dispuesto en los apartados precedentes, los empresarios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor y usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados. Los empresarios comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.

Los empresarios deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación. En caso de que en dicho plazo ésta no hubiera sido resuelta satisfactoriamente, los empresarios adheridos a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos facilitarán al consumidor y usuario el acceso al mismo cuando éste reúna los requisitos previstos en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo y en la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo o normativa que resulte de aplicación y, como tales, hayan sido notificados a la red comunitaria de órganos nacionales de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo.

4. Los empresarios a que se refiere el apartado anterior y aquellos que estén adheridos a códigos de conducta, incluidos los elaborados a escala comunitaria, o sean miembros de asociaciones u organismos profesionales que ofrezcan sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos que reúnan los requisitos previstos en el apartado anterior,

indicarán en las ofertas comerciales que presenten de forma detallada sus servicios, el sistema extrajudicial de resolución de conflictos que ofrecen a los consumidores y usuarios, el modo de obtener información sobre sus características y la forma de acceder a dicho sistema extrajudicial.»

En parecidos términos se pronuncia la normativa sobre el sector eléctrico que, además de lo señalado en el apartado anterior sobre atención a la clientela, establece en la letra n) del mencionado artículo 46 como obligación a cargo de la comercializadora:

«Informar a sus clientes sobre sus derechos respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio. A estos efectos las empresas comercializadoras deberán ofrecer a sus consumidores, la posibilidad de solucionar sus conflictos a través de una entidad de resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que cumpla los requisitos establecidos por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 y en las disposiciones nacionales de transposición. Dichas entidades habrán de ser acreditadas como tales por la autoridad competente.»

### 7.2.1. PRESENTACIÓN DE LA RECLAMACIÓN

Del marco normativo expuesto debemos concluir, en cuanto a las **vías de presentación de reclamaciones**, que las entidades suministradoras deben permitir el uso de dirección postal, número de teléfono, número de fax o dirección de correo electrónico.

Por cualquiera de estas vías que se formulase la reclamación, deberá la entidad entregar una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero, de manera que el usuario tenga constancia de que ha tenido entrada (artículo 21.2 TRLGDCU).

En cuanto a la **persona que pueda formular la reclamación**, de acuerdo con el artículo 11 RSDA es un derecho que corresponde al abonado, señalando expresamente:

«Cuando la reclamación se refiera al cumplimiento de las condiciones del suministro de agua, el reclamante deberá acreditar su condición de titular del contrato de suministro, o representante legal del mismo.»

Esta previsión supone que no se admitirá a trámite la reclamación si quien la formula no acredita ostentar la titularidad del contrato, contar con la autorización del titular o, en su caso, que la entidad suministradora le ha autorizado al uso del suministro sin tener contrato a su nombre.

A propósito de esta cuestión, hemos tenido ocasión de plantear nuestra postura ante la Administración de consumo, señalando la conveniencia de interpretar la norma en un sentido favorable a la persona usuaria que permita la tramitación de la reclamación con objeto de conocer sobre la actuación de la entidad suministradora.

El caso se produce con bastante frecuencia cuando la persona que hace uso de la vivienda no tiene contratado el suministro a su nombre por los motivos que sea (inquilinos cuyo contrato está a nombre del propietario, familiares de personas que residieron en la vivienda y contrataron en su día el suministro, personas que adquirieron la propiedad del inmueble y no se ocuparon de cambiar la titularidad del suministro...).

En estos supuestos también suele ocurrir que la persona que hace uso del suministro es la que se encarga del pago de recibos y facturas, incluso mediante domiciliación bancaria.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el ámbito del Derecho privado se admite que el uso y pago mediante factura de un servicio es de por sí un contrato, reconociendo en vía judicial la prueba de su existencia aunque el mismo no se haya formalizado, dado que los contratos son obligatorios cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado (art. 1278 C.C.). La existencia del consentimiento, y por tanto del contrato, es una cuestión de hecho apreciable por los Tribunales de manera que, determinado como probado el acuerdo, se despliegan todos los efectos inherentes a dicho pacto.

Bien es verdad, que el contrato de suministro es el que rige las relaciones entre la entidad suministradora y el abonado, lo que supone una serie de derechos y obligaciones mutuas entre los que se encuentran las relativas a la tramitación de reclamaciones.

No obstante, entendemos que el artículo 11 RSDA también debe ponerse en relación con el artículo 4 RSDA, que define al abonado como titular del derecho de uso del inmueble que tenga contratado el suministro.

En consecuencia, la titularidad del derecho de uso del inmueble en el momento de producirse los hechos objeto de reclamación entendemos que es una circunstancia que debe tenerse en cuenta para permitir una interpretación normativa que habilite para tramitar la reclamación, siempre y cuando se den dos circunstancias: que se regularice la situación anómala y el titular del derecho de uso pase a ser igualmente titular del contrato de suministro; y se acredite que el reclamante ya era titular del derecho de uso del inmueble en el momento de producirse los hechos objeto de reclamación.

Esta interpretación valoramos que permite una mejor defensa de las personas consumidoras en relación con la prestación de un servicio de interés general esencial como el suministro domiciliario de agua.

Ante las dudas que suscita esta interpretación por la posible colisión con derechos de terceros, y una vez valoradas estas circunstancias, entendemos que sería oportuna la regulación del supuesto para permitir la tramitación de la reclamación presentada por persona que acceda a la titularidad del suministro con posterioridad a los hechos reclamados, siempre y cuando resulte acreditado que era titular del derecho de uso de la finca que tenga contratado el suministro cuando se produjeron los hechos.

### 7.2.2. PARALIZACIÓN DEL COBRO DE FACTURAS RECLAMADAS

Continuando con los trámites propios de la reclamación, si ésta se refiere a disconformidad con la facturación, supone para la entidad suministradora la obligación de paralizar la gestión de cobro.

Esta situación se encuentra regulada por el propio RSDA, que dispone en su artículo 105, párrafo segundo:

«Las reclamaciones no paralizarán el pago de las facturaciones o liquidaciones objeto de las mismas; no obstante, cuando la reclamación se plantee por disconformidad con la cuantía facturada por el servicio, el abonado tendrá derecho a que no se le cobre el exceso sobre la facturación inmediatamente anterior. Una vez resuelta la reclamación, la Entidad Suministradora, en base a la cantidad satisfecha por el abonado, realizará la correspondiente liquidación.»

Pese a esta disposición, coincidimos con las asociaciones de defensa de las personas consumidores en que resulta necesario adoptar medidas para que se produzca la efectiva paralización del cobro de facturas reclamadas.

Por la tramitación de quejas hemos podido conocer que no siempre se paraliza el cobro de la factura, o bien, que se reactiva su cobro antes de que la Administración autonómica dicte la oportuna resolución, en ocasiones debido a las dilaciones del expediente de reclamación.

Nos parece oportuno señalar que se reiteran los casos en que la persona usuaria no tenía conocimiento de esta posibilidad y la entidad suministradora no habría suspendido el cobro por propia iniciativa una vez recibida la reclamación.

En cuanto al momento en que deba entenderse resuelta la reclamación para proceder a la liquidación corresponda, defendemos que pueda acordarse la suspensión del cobro hasta el momento en que se agota la vía administrativa.

Así, entendemos que no procedería pasar automáticamente al cobro la factura si, una vez tramitada la reclamación por el Servicio de Consumo y resuelta en sentido desfavorable por la persona titular de la correspondiente Delegación Territorial, el cliente formulase recurso de alzada contra la misma.

En estos supuestos, y del mismo modo que el artículo 111 LRJPAC permite al órgano que vaya a resolver el recurso pronunciarse sobre la posible suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado, podría la Consejería competente en materia de consumo, de oficio o a solicitud del recurrente, acordar lo que estimase oportuno en relación con la posibilidad de cobro de la factura.

Este pronunciamiento habría de producirse en un primer momento y antes de conocer del fondo del asunto, debiendo preverse un mecanismo parecido al del artículo 111 LRJPAC de modo que si, formulada la solicitud de paralización del cobro en el recurso de alzada, pueda entenderse aceptada si el órgano competente no se pronuncia en un plazo de 30 días.

De acuerdo con lo expuesto, si no se considerase oportuna una regulación reglamentaria tan prolija, con objeto de la efectividad paralización



del cobro de facturas entendemos necesario contar con el consenso de las entidades suministradoras tanto para la aplicación del artículo 105 RSDA *motu proprio* como para la aceptación de los criterios expuestos sobre el momento en que procedería efectuar la liquidación.

### 7.2.3. CAUCES PARA LA RECLAMACIÓN Y ORGANISMOS COMPETENTES

Resulta realmente necesario clarificar el sistema de reclamaciones al que pueden acudir los usuarios del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua.

El RSDA establece como obligación a cargo de la entidad suministradora la de contestar las reclamaciones que se le formulen por escrito, en plazo no superior a diez días hábiles (art. 8).

Por lo demás, se remite a la normativa por la que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de los usuarios en Andalucía (art. 105).

Asimismo, se refiere a la posibilidad de acudir al sistema arbitral de consumo (art. 108).

Todo ello sin perjuicio de la intervención de los **organismos** que menciona en su artículo 3 para la resolución de los asuntos que se indican:

«Corresponderá a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de la Junta de Andalucía, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales:

- El control y vigilancia de la correcta adecuación a la legislación vigente en cada momento de las instalaciones electromecánicas de captación, conducción, tratamiento, almacenamiento y distribución del agua.
- Las comprobaciones, verificaciones y precintado de los distintos sistemas de medida.
- El correcto dimensionamiento de las instalaciones y equipos de medida, siempre que existan discrepancias entre el peticionario y el suministrador, así como la resolución de las reclamaciones de los suministros no domésticos.

Corresponderá a la Dirección General de Consumo, a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales:

- El control de la correcta aplicación de las tarifas vigentes en cada momento a los suministros domésticos de agua y acometidas.
- La tramitación de cuantas reclamaciones se presenten, resolviendo las referentes a consumos domésticos y canalizando el resto al Organismo competente. En caso de considerarlo necesario, se solicitará del Organismo correspondiente informe previo a la resolución de la reclamación.»

También se remite a ambos organismos para la resolución de discrepancias entre la entidad suministradora y el cliente en relación con la ejecución y liquidación de la acometida (art. 32 RSDA).

Esta diferenciación de competencias ha dado lugar a un complejo entramado de órganos competentes para tramitar reclamaciones, de modo que en ocasiones se produce una confusión sobre el alcance de sus competencias.

En la tramitación de quejas hemos tenido ocasión de ver plasmada esta confusión y, así por ejemplo, el Servicio de Industria, Energía y Minas correspondiente entraba a conocer de una reclamación por corte de suministro doméstico. En un caso particular, incluso después de varios trámites con la persona interesada, se le comunicaba que la competencia correspondía al Servicio de Consumo, sin perjuicio de que su labor se centraba en determinar si el corte de suministro se había realizado conforme al RSDA *“al objeto de iniciar expediente sancionador contra la empresa suministradora de agua si se produjese un incumplimiento reiterado de la normativa”*.

Sobre el régimen de infracciones y sanciones abundamos en el apartado que se incluye a continuación de éste, por lo que no nos detendremos ahora en este asunto.

El sistema de reclamaciones pivota, pues, sobre dos ejes, el que corresponde a la normativa sobre protección de las personas consumidoras (hojas de reclamaciones, mediación y arbitraje) y, en paralelo, el que se desarrolla ante una Administración con competencias resolutorias que puede imponer sus decisiones a la entidad suministradora, quedando sólo a

ésta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en caso de disconformidad.

Aparte, claro está, la previa reclamación ante el Servicio de Atención al Cliente de la propia entidad suministradora, la cual en ocasiones también dispone de otros mecanismos alternativos como la figura del Defensor del usuario.

A juicio de esta Institución, el problema de tramitación que plantea el modelo que propone el RSDA es doble.

De un lado, de cara a la ciudadanía, se presentan varias alternativas para la protección de sus derechos e intereses frente a la entidad suministradora cuyo uso indiscriminado en múltiples ocasiones conlleva que se produzcan duplicidades que no hacen más que añadir complejidad y, a veces, trámites administrativos innecesarios.

De otro lado, valoramos que el sistema de reparto de competencias para tramitación de reclamaciones que contiene el RSDA no tiene mucho sentido, porque se centra en el uso que se da al suministro, distinguiéndose entre doméstico -que se asigna a Consumo- y el resto -que se atribuye a la Administración competente en materia de Industria-.

Además, apreciamos que se está atribuyendo a los Servicios de Consumo una potestad de supervisión y control en la tramitación de reclamaciones sobre el suministro de agua que va más allá de las funciones de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias que legalmente les corresponden.

Esta Institución viene manifestando que considera necesario plantearse la oportunidad de mejorar la protección de los usuarios de servicios de interés general, encontrándose en esta categoría el de abastecimiento de agua o del ciclo integral del agua.

Se hace necesario mejorar su regulación, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión, e incrementando la eficacia y eficiencia de los procedimientos de reclamación.

La Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia

de consumo, ofrece una oportunidad especial para la solución extrajudicial sencilla, rápida y asequible para los litigios entre los consumidores y los comerciantes.

A nuestro juicio, se hace necesario el establecimiento de organismos que puedan decidir de manera vinculante estas reclamaciones y la Directiva mencionada permite a los Estados miembros la adopción de este tipo de medidas (artículo 10.2):

«Los Estados miembros velarán por que, en los procedimientos de resolución alternativa que tengan por objeto resolver el litigio mediante la imposición de una solución, únicamente se dé a la solución carácter vinculante para las partes cuando estas hayan sido informadas con antelación de dicho carácter vinculante y lo hayan aceptado expresamente. Si las soluciones son vinculantes para el comerciante con arreglo a la normativa nacional, no se exigirá la aceptación del comerciante para cada caso concreto.»

En materia de agua esto es una realidad para todo lo relacionado con el cumplimiento de las disposiciones del RSDA, aunque como hemos dicho entendemos que la Administración de consumo no es la más apropiada para ejercer dicha competencia.

Por contra, entendemos que resultaría más apropiado asignar la potestad de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto por RSDA al órgano al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la presentación de reclamación estuviese motivada exclusivamente ante un posible incumplimiento de la normativa propia de la entidad local por la que se regulase la prestación del servicio o una discrepancia sobre su interpretación, entonces entendemos que quien debiera conocer de esta reclamación sería la propia entidad local titular del servicio.

Todo ello con independencia de que pudiera recabarse la colaboración de la Administración competente en materia de industria, o incluso de vivienda, para todas aquellas cuestiones que versen sobre otras normas sectoriales como pueden ser las relativas a instalaciones y equipos de medida, del mismo modo que actualmente está previsto que se solicite

informe previo a la resolución del expediente de reclamación en caso de considerarse necesario.

Cuestión aparte es la limitación sobre el contenido de las reclamaciones que tramitan los Servicios de Consumo ya que no pueden valorar aquellos aspectos que excedan estrictamente del abastecimiento de agua, al no referirse el RSDA al saneamiento y depuración.

De ahí, que también se justifique la necesidad de abordar un reglamento que se refiera a la gestión del ciclo integral del agua, lo que permitiría la resolución de cuantas reclamaciones formulase la ciudadanía.

En consecuencia, proponemos que para un futuro en que se desarrollen las disposiciones de la Ley de Aguas para Andalucía a través de un Reglamento unificado del ciclo integral del agua, el control de su cumplimiento, plasmado a través de la resolución de reclamaciones, se asigne a los órganos de la Consejería competente en materia de agua.

Asimismo, que se incluya entre las disposiciones locales por las que se regula la prestación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración una referencia a la posibilidad de reclamar ante la entidad local titular del servicio.

Los servicios de consumo deberían ceñir su intervención a la tramitación de las hojas de quejas/reclamaciones que las personas usuarias le hagan llegar, aplicando sus potestades de mediación y/o arbitraje y ejercitando la potestad sancionadora cuando se produzcan infracciones tipificadas en la normativa de protección y defensa de las personas consumidoras.

#### 7.2.4. EL PAPEL DE LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR PARA LA MEJORA DEL SERVICIO

Además de las funciones de tramitación de reclamaciones y cauce de mediación que les atribuye la normativa sobre protección de las personas consumidoras, entendemos que las Oficinas de Información al Consumidor juegan un papel muy útil para trasladar las peticiones que la ciudadanía plantea en relación con la prestación del servicio de suministro domiciliario de agua.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 20.3.f) de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, podrán: «Recibir peticiones concretas, elevando éstas a las autoridades competentes, a fin de modificar algunos de los servicios que prestan, o bien establecer otros nuevos si se consideran necesarios.»

En consecuencia, sería oportuno que cuando reciban hojas de reclamaciones relacionadas con la prestación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral de agua, su actuación no se limitase a la tramitación conforme al Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas.

Si de dicha tramitación se concretase una petición de modificación del servicio sería oportuno su traslado a la entidad local titular del mismo con objeto de que la valore y pueda adoptar las medidas que estime oportunas ante la entidad suministradora.

Este papel cuanto más si cabe debieran desarrollarlo las Oficinas Municipales de Información al Consumidor ya que, por su proximidad, son las primeras a las que la ciudadanía dirige sus reclamaciones sobre los asuntos que les conciernen.

Todo ello sin perjuicio de las medidas de corrección que pudiera aplicar la entidad suministradora como resultado de la valoración de las reclamaciones que tramite porque se le presenten a ella directamente.

### **7.3. El ejercicio de la potestad sancionadora o de fiscalización del concesionario como medios para el control de la actividad de las entidades suministradoras**

Esta Institución considera que el ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Administración autonómica en materia de protección de las personas consumidoras y el ejercicio de la potestad de fiscalización del concesionario que corresponde a las entidades locales deben convertirse en cauces necesarios para que las entidades suministradoras ajusten su actuación a las obligaciones que le vienen impuestas como consecuencia del especial servicio que prestan.

Ya hemos abundado en esta idea en el apartado dedicado a los cortes de suministro, señalando la oportunidad de acudir a la vía sancionadora para penalizar posibles incumplimientos de las obligaciones de comunicación del aviso de corte y otras relacionadas con este procedimiento.

Recordemos que, de acuerdo con el artículo 106 RSDA, cualquier incumplimiento por parte de la entidad suministradora de las obligaciones que se establecen en el propio Reglamento constituye una infracción administrativa en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias.

Preguntadas las entidades suministradoras acerca de esta cuestión, manifestaba cierta empresa concesionaria su conformidad con que la actuación de las entidades suministradoras sea supervisada tanto por las autoridades de consumo como por la Administración adjudicante en el ámbito de sus respectivas competencias y, de ser apreciada una eventual infracción, su actuación aplicando los procedimientos legalmente establecidos, tanto en materia sancionadora como en lo relativo al cumplimiento del contrato.

Respecto a esta última posibilidad, existe coincidencia en la conveniencia de la fiscalización tanto de los entes propios instrumentales como de las empresas concesionarias. Alguna empresa destacaba que no se debe aguardar a que se produzcan las reclamaciones de los abonados, sino que el ente local o titular del servicio ha de velar continuamente porque el desarrollo de la gestión se ajuste a lo pactado. Las Comisiones de Seguimiento del contrato juegan un importante papel al respecto.

Otras empresas, por contra, ponían en duda el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo considerando que sería deseable la creación de órganos administrativos independientes al modo de los Tribunales económico-administrativos.

Las asociaciones de defensa de las personas consumidoras consideran que, en general, la potestad sancionadora en materia de protección de consumidores y usuarios es muy débil y poco eficaz, tanto referido a la Junta de Andalucía como a los Entes Locales.

Al respecto manifiestan que la actividad inspectora, tanto de oficio como previa denuncia de parte, es muy precaria, escasa y lenta, con procedimientos que se alargan en el tiempo. En particular denuncian que la

Junta de Andalucía lleve años sin llevar a cabo una campaña de inspección sobre el suministro de agua en Andalucía.

Sobre este particular consideran que podría tener incidencia el reparto competencial entre Administraciones -que sería necesario subsanar en aras de la efectiva tutela de los consumidores- pero que sería fácilmente reconducible mediante la firma de convenios de colaboración, del mismo modo que se hace para las inspecciones en materia comercial.

Asimismo, consideran que el marco sancionador es muy laxo, con sanciones de pequeña cuantía y poco o nada disuasorias.

Tampoco a su juicio las entidades locales estarían llevando a cabo programas de control y fiscalización adecuados sobre las entidades suministradoras gestoras del servicio.

Por nuestra parte, no nos queda más que insistir en la idea de que el procedimiento sancionador es un elemento más en aras de la protección de los consumidores que pretende penalizar incumplimientos normativos al tiempo que evitar que se reproduzcan en el futuro.

Además, los avances reglamentarios que permitan el desarrollo efectivo de los principios de restitución de derechos afectados e indemnización de daños producidos con la conducta infractora pueden suponer un importante paso en favor de los consumidores.

En cualquier caso, debemos señalar que son muchos los hechos que podrían reconducirse a infracciones a la normativa de consumo pero sería deseable una regulación específica de infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa de aguas ya que algunos de éstos no pueden ser reconducidos al ámbito de la normativa sobre protección de las personas consumidoras.

En este sentido, consideramos necesario que por las entidades locales se incluya en las ordenanzas reguladoras del servicio de aguas un régimen específico de infracciones y sanciones en aplicación de lo dispuesto en el art. 112 de la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía.

Sin perjuicio de lo anterior, resultaría conveniente modificar la Ley de Aguas de Andalucía para incluir un régimen más detallado de infracciones



y sanciones que posibilite una mayor homogeneidad en su aplicación por las entidades locales, en lugar de establecer los parámetros básicos para el ejercicio de la potestad reglamentaria local. De este modo se permitiría a la Administración local el ejercicio de esta potestad sancionadora aun cuando no haya aprobado una regulación propia de acuerdo con lo establecido en el vigente artículo 112 de la Ley de Aguas para Andalucía.

También hemos puesto de manifiesto para su oportuna valoración las diferencias detectadas entre el importe de las sanciones previstas en la Ley de Aguas para Andalucía -que se establecen como tope máximo para el ejercicio de la potestad de regulación reglamentaria que le corresponde a las entidades locales- frente a las recogidas en la normativa sectorial eléctrica.

Así, las sanciones por infracciones muy graves previstas en la normativa local podrían oscilar en la horquilla que va desde 300.506,62 hasta 601.012,10 euros. Choca que este último importe coincida con el importe máximo de las sanciones a imponer por infracciones leves en materia de electricidad (hasta 600.000 euros).

También esta Institución viene defendiendo que la entidad local titular del servicio puede y debe desplegar todas las facultades de **control, seguimiento y fiscalización sobre la gestión del concesionario**.

Esto supone que, ante una reclamación de una persona usuaria del servicio, deba valorar la adecuación de la actuación de la empresa concesionaria y, en su caso, le inste al cumplimiento de sus obligaciones.

Las previsiones relativas a las obligaciones que corren a cargo de la entidad suministradora, además de en el RSDA, deberán constar en el pliego de condiciones técnicas que hubiere servido para la licitación de la prestación del servicio mediante concesión.

El incumplimiento de las mismas debe reputarse como infracción que puede ser sancionada conforme a la legislación sobre concesiones administrativas, distinguiéndose así de las que afecten exclusivamente a la relación empresa-usuario que sí cabría derivar al actual sistema de protección al consumidor. Asimismo procedería la imposición al concesionario de las correcciones pertinentes.

De acuerdo con lo expuesto consideramos oportuno señalar a las entidades locales titulares del servicio que, cuando reciban una reclamación ciudadana en relación con la prestación del servicio por la empresa concesionaria, entren a valorar posibles incumplimientos de las obligaciones que corresponden a la empresa gestora y, en su caso, adopten las medidas correctoras y sancionadoras oportunas.

Tratándose de sociedades mercantiles locales, correspondería a la Administración titular el ejercicio de sus facultades de supervisión sobre la actuación de la sociedad.

Por último, nos parece oportuno señalar la oportunidad de dar cauce a la participación ciudadana, bien directamente, bien a través de órganos de participación y consulta, para el ejercicio de estas facultades de supervisión de la actuación de la entidad suministradora.

De este modo, entendemos se contribuye al logro de uno de los objetivos propuestos en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: «19.º La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa».

Igualmente, recordar el papel que puede jugar al efecto el Observatorio Andaluz del Agua. Así, el propio Parlamento andaluz aprobaba recientemente una moción dirigida al Consejo de Gobierno andaluz en la que se hace mención al control que debe realizar dicho organismo sobre la calidad del servicio que se presta a los consumidores, la atención a las quejas de éstos y la ayuda a la fiscalización del comportamiento de las entidades gestoras.

La función de Observatorio Andaluz del Agua en relación con las reclamaciones sobre el servicio de agua podría servir de cauce para registro y control de las mismas, de modo que fuera posible disponer una base de datos sistematizada de información para su oportuno análisis. Esta petición ya la realizábamos en el Informe Especial relativo a los servicios domiciliarios de agua en Andalucía y consideramos que resulta de interés mantenerla como vía para la mejora de la calidad en la prestación del servicio.

## 7.4. Conclusiones

A modo de resumen, abordamos en este apartado los asuntos que han centrado nuestro interés y las propuestas que dirige esta Institución sobre algunos de ellos que estimamos necesitados de mejoras o mayores garantías para el usuario.

En relación con la **atención al cliente** hemos señalado la oportunidad de regular por norma autonómica unos estándares mínimos en cuanto a otras condiciones exigibles para la atención presencial como pudieran ser las referidas a la proximidad al usuario o a la preservación de la intimidad de las comunicaciones.

En cuanto a la atención telefónica existe como límite el coste ordinario de la llamada de que se trate (local, provincial o nacional) y el que no pueda incorporar un importe adicional en beneficio del empresario.

No obstante, sería conveniente que la regulación autonómica del servicio de suministro de agua, o del ciclo integral de agua, acogiese las mismas disposiciones que establecen las normas sobre suministro eléctrico y de gas en relación con la gratuidad del teléfono para atención de quejas, reclamaciones e incidencias relativas al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones.

Dicha normativa limita la posibilidad de uso de números de tarificación compartida para los supuestos en que los consumidores y usuarios solicitan información con carácter general sobre los servicios ofertados o publicitados por las entidades suministradoras. Junto con los números de tarificación compartida deben figurar unos números geográficos de telefonía, en el mismo tamaño y tipo de letra en todos los soportes de información comercial que manejen.

Hemos destacado el uso de páginas web tanto para facilitar la información que corresponde al deber de publicidad activa derivada de la normativa sobre transparencia de las Administraciones públicas y las entidades que prestan servicios públicos.

Hemos señalado que las páginas web deben ofrecer información, que sea fácilmente accesible, incluyendo la relativa a su propia naturaleza y

estructura, normativa del servicio, tarifas que aplica, con expresa mención a posibles bonificaciones y manera de tramitarlas, acceso a la correspondiente normativa publicada en boletines oficiales, información sobre los distintos trámites a realizar y modelos de formularios, sobre las actuaciones que desarrolla y las inversiones que realiza...

Asimismo, en cuanto a la atención de su clientela, la página web debiera hacer mención a las distintas vías para establecer comunicación (oficina, teléfono, fax, correo electrónico u otras), horarios e indicaciones relativas a la exigencia o posibilidad de concertar cita previa para atención presencial en oficina.

Como hemos dicho, las webs y el uso de otras tecnologías (redes sociales, aplicaciones para móviles y tablets...) también se presentan como cauce idóneo para la atención a la clientela y la realización de trámites relacionados con la contratación o comunicaciones.

Por otra parte, las oficinas y servicios de atención al cliente no deben olvidar los principios de accesibilidad y diseño para todos impuestos desde la normativa de protección a las personas con discapacidad.

Recordemos también que, de acuerdo con la normativa de protección a las personas consumidoras, está prohibida expresamente la utilización del servicio de atención al cliente para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.

Sería deseable que se promoviera entre las entidades suministradoras la implantación de Cartas de servicios, como documento en el que se recogen los derechos que asisten a la clientela en relación con la prestación del servicio así como los compromisos de calidad de la propia entidad ante determinadas cuestiones relacionadas con el ejercicio de su actividad.

A fin de ir avanzando en esta materia también hemos señalado que resultaría conveniente que la propia reglamentación del servicio de abastecimiento de agua, o del ciclo integral del agua, incluyese alguna referencia a unos mínimos en la calidad de la atención al cliente y de la prestación del servicio cuyo incumplimiento acarree determinadas consecuencias para la entidad. Así se ha regulado ya en la normativa sobre prestación del servicio de suministro eléctrico en relación con

incumplimientos de la compañía eléctrica en la calidad del suministro individual (interrupciones) y de la calidad en la atención al cliente (plazos de respuesta a solicitudes, a tramitación de reclamaciones...) cuyo incumplimiento genera compensaciones económicas al cliente a abonar a través de la facturación.

Por lo que hace a la **tramitación de reclamaciones** hemos señalado las distintas vías a través de las que debe admitirse su presentación (escrita, telefónica, telemática), procediendo la entidad a cursar acuse que sirva al cliente para acreditar su presentación.

En cuanto a la persona que pueda formular la reclamación defendemos que deba admitirse la presentada 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.

Entendemos que sería oportuna la regulación expresa de este supuesto en la reglamentación autonómica y, entretanto ésta no se produce, se admita una interpretación del artículo 11 RSDA en tal sentido, todo ello de conformidad con las normas que rigen los contratos entre particulares cuya existencia puede quedar acreditada por la prueba de la prestación del servicio y su correspondiente pago a cargo del usuario.

Una vez formulada reclamación por disconformidad con la facturación del servicio, las entidades suministradoras debieran proceder a la paralización de la gestión del cobro sin necesidad de que sea requerido expresamente por el cliente. Al menos, sólo podría resultar exigible el importe correspondiente a la facturación inmediatamente anterior de acuerdo con lo dispuesto en el RSDA.

Hemos detallado los cauces que podrían fijarse en orden a la paralización del cobro hasta agotar la vía administrativa en la resolución de la reclamación por referencia a las normas de procedimiento administrativo común. Si no se considerase oportuna una regulación reglamentaria tan prolija, entendemos necesario contar con el consenso de las entidades suministradoras tanto para la aplicación del artículo 105 RSDA *motu proprio* como para la aceptación de los criterios expuestos sobre el momento en que procedería efectuar la liquidación.

En cuanto a la intervención administrativa hemos destacado que se hace necesario mejorar la regulación del sistema de reclamaciones en materia de servicio domiciliario de agua, simplificando y potenciando los organismos de control y supervisión, e incrementando la eficacia y eficiencia de los procedimientos.

Entendemos que la Administración de consumo no es la más apropiada para ejercer dicha competencia y que debiera asignarse la potestad de supervisión del cumplimiento de lo dispuesto por RSDA al órgano al que corresponde materialmente la competencia sobre el agua de uso urbano, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Si la presentación de reclamación estuviese motivada exclusivamente ante un posible incumplimiento de la normativa propia de la entidad local por la que se regulase la prestación del servicio o una discrepancia sobre su interpretación, entonces entendemos que quien debiera conocer de esta reclamación sería la propia entidad local titular del servicio.

Todo ello, sin perjuicio del papel que puede corresponder a los Servicios de Consumo, Oficinas Municipales de Información al Consumidor y otras, de acuerdo con la normativa de protección a las personas consumidoras y usuarias.

Entre otras funciones hemos recordado que también les corresponde recibir peticiones concretas, elevando éstas a las autoridades competentes, a fin de modificar algunos de los servicios que prestan, o bien establecer otros nuevos si se consideran necesarios. En consecuencia, si la reclamación se concretase una petición de modificación del servicio sería oportuno su traslado a la entidad local titular del mismo con objeto de que la valore y pueda adoptar las medidas que estime oportunas ante la entidad suministradora.

Finalmente, hemos destacado la necesidad de acudir al ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a la Administración autonómica en materia de protección de las personas consumidoras.

No obstante, todos los incumplimientos de la entidad suministradora podrían no ser reconducidos al ámbito de la normativa sobre protección de las personas consumidoras, por lo que hemos señalado que sería deseable que se incluya en las ordenanzas reguladoras del servicio de aguas un régimen

específico de infracciones y sanciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 112 de la Ley de Aguas para Andalucía.

Igualmente consideramos necesario que se modifique la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía para incluir un régimen más detallado de infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa de aguas, que posibilite una mayor homogeneidad en su aplicación por las entidades locales. Esta regulación permitiría dar respuesta a los supuestos en que no existe una regulación específica que permita a la Administración local el ejercicio de la potestad sancionadora.

Habría que valorar, igualmente, una posible revisión de los importes máximos de las sanciones a imponer ante incumplimientos de la legislación en materia de aguas, por comparación con otros servicios de interés general esenciales como la electricidad en cuya regulación se contemplan sanciones mucho más elevadas.

Consideramos también que, a raíz de las reclamaciones ciudadanas, las entidades locales titulares del servicio debieran reforzar su potestad de fiscalización del concesionario o de supervisión de sus entes instrumentales, como cauce para que las entidades suministradoras ajusten su actuación a las obligaciones que le vienen impuestas como consecuencia del especial servicio que prestan.

Igualmente, hemos señalado la oportunidad de dar cauce a la participación ciudadana, bien directamente, bien a través de órganos de participación y consulta, para el ejercicio de estas facultades de supervisión de la actuación de la entidad suministradora.

Por último, hemos insistido en el papel que debe jugar el Observatorio Andaluz del Agua en relación con el registro y control de las reclamaciones sobre el servicio de agua, de modo que fuera posible disponer una base de datos sistematizada de información para su oportuno análisis.