



01.XI.2.1.2 Suministro domiciliario de agua

Como hemos indicado, principalmente nos preocupan las situaciones de desprotección derivadas de la crisis económica en que pueden verse involucradas las personas y familias usuarias de estos servicios.

Estas situaciones están muy relacionadas con el incremento de las tarifas experimentado en algunas localidades, y que ha sido objeto de diversas quejas que se encuentran en curso de investigación. Así, la queja 13/1954 y la queja 13/3249 referidas a los municipios sevillanos de El Rubio y Lantejuela, respectivamente, o la queja 14/5378 y la queja 14/6076 referidas al municipio granadino de Cájar, tras pasar de una gestión directa del servicio por el Ayuntamiento a la gestión por Emasagra.

Estas quejas suelen llevar añadidas una disconformidad de fondo con el sistema de gestión por el que opta el Ayuntamiento o, incluso, una denuncia sobre los procedimientos de adjudicación tramitados al efecto. Así nos lo trasladaba una plataforma en contra de la privatización de la empresa de aguas de El Puerto de Santa María (queja 13/4919), aunque la misma no se llegaría a tramitar por falta de aportación de la documentación necesaria a tal efecto.

En esta polémica se veían envueltas las peticiones que nos dirigieron tres Entidades Locales Autónomas para que esta Institución intercediera ante el Ayuntamiento de Jerez con objeto de obtener los datos necesarios para implementar el servicio de abastecimiento de agua en su propio territorio vecinal, a través de una empresa pública, y separarse del servicio prestado por una empresa privada, concesionaria del Ayuntamiento (queja 14/5051, queja 14/5090 y queja 14/5486). Con la medida pretendían, entre otras mejoras, reducir en un 20% el precio que los vecinos pagan por el servicio a través de la empresa concesionaria y la falta de la información requerida al Ayuntamiento les impedía el ejercicio de sus competencias en los términos acordados por los respectivos órganos de gobierno propio.

Sobre esta cuestión, nos parece oportuno destacar que esta Institución no se muestra partidaria de uno u otro modelo de gestión, entendiendo que ambos conllevan ventajas e inconvenientes que cada municipio debe barajar en virtud de su autonomía local. Lo que sí nos parece imprescindible en cualquiera de los modelos que se adopte es la garantía de suministro a la población a precios asequibles y el respeto de la necesaria protección de los derechos e intereses del usuario.

En cualquier caso, hemos de advertir de los peligros que conlleva el canon concesional que sirve para la adjudicación de contrato de gestión del ciclo integral del agua cuando su importe se aplica para enjugar las abultadas deudas de los Ayuntamientos y no se destina a inversiones para mejora de las redes de abastecimiento y saneamiento. La situación vivida en algunas localidades nos lleva a propugnar la necesaria limitación de esta práctica a través de la oportuna regulación normativa.

Uno de los elementos que componen la tarifa del agua es la cuota variable o de consumo.

La normativa autonómica permite distintas opciones a las entidades locales (tarifa constante, tarifa de bloques crecientes o tarifa de bloques decrecientes), de modo que, en la práctica, la regulación es muy variada, aunque tiende a generalizarse la opción por la tarifa de bloques crecientes. En estos casos advertimos que los bloques suelen ir referidos a un consumo de agua expresado en metros cúbicos por vivienda. Con esta regulación entendemos que se producen situaciones injustas como penalizar con la aplicación de precios cada vez más elevados a unidades familiares que, al estar integradas por un mayor número de personas, realizan un mayor consumo de agua, a pesar de que se situaría en márgenes de un consumo razonable.

Como venimos reiterando, en relación con esta cuestión, desde esta Institución se viene apoyando e impulsando ante los órganos competentes la aprobación y/o modificación de su normativa reguladora de las tarifas de agua para incorporar bloques de consumo que tengan en cuenta el número de personas que residen en la vivienda.



Entendemos que la incorporación de esta medida supone un incentivo al ahorro y la eficiencia en el consumo de agua, ya que la aplicación de bonificaciones o recargos por tramos de consumo –paga más quien más consume- debe adecuarse al número real de personas que realizan tal consumo.

Adelantábamos en el Informe Anual correspondiente al año 2013 que, coincidiendo con su elaboración, habíamos dirigido **Sugerencia** al Ayuntamiento de San Fernando en tal sentido (queja 13/4916). Sin embargo, el Ayuntamiento rechazó nuestra propuesta acogiendo los términos del informe emitido por la empresa concesionaria del servicio (Hidralia,S.A.) y que esta Institución no comparte, motivo por el que se incluye una mención a esta falta de colaboración en el apartado 3 de este sub-capítulo en materia de consumo.

El informe se esforzaba en explicar que las tarifas aprobadas penalizan los consumos excesivos mediante el establecimiento de bloques de consumo crecientes y que se habría primado un sistema proporcional para la mayoría de los habitantes. Además, que las tarifas habrían tenido en cuenta el equilibrio económico y financiero de la gestión del servicio, diseñándose para cubrir costes. Por tanto, cualquier modificación de las tarifas llevaría asociado un nuevo reparto de costes que habría de recaer en mayor o menor medida sobre todos los usuarios. Por otro lado se justificaba el rechazo a las medidas propuestas por esta Institución en la dificultad de ejecución del modelo, teniendo en cuenta que correspondería al Ayuntamiento la certificación del número de personas que hacen uso del suministro y, por otro lado, esta circunstancia sería variable con el tiempo, por lo que podrían terminar aplicándose bonificaciones a supuestos que no correspondiese.

No podemos compartir las primeras afirmaciones puesto que, si bien efectivamente se penalizan consumos excesivos por vivienda, lo cierto es que un sistema tarifario que incluye un primer bloque de 16m³ de agua al bimestre puede dar lugar a la contradicción de aplicar el precio más bajo a supuestos de consumo abusivo (de una sola persona) y, por el contrario, se penaliza injustamente a quienes realizan un consumo razonable (unos 3.000 litros de agua por persona/mes) ya que, obviamente, a mayor número de personas se produce un mayor consumo.

Por lo expuesto no podemos dejar de insistir en la necesidad de ajustar la cuota variable o de consumo de agua al número de personas que hacen uso de la misma en cada punto de suministro. Con ello se contribuirá a facilitar la atención de las necesidades básicas a un precio asequible y a desincentivar los consumos excesivos, objetivos cuya consecución propugnan tanto la normativa europea como nacional (estatal y autonómica).

En cuanto a los ajustes que sean necesarios en la relación económica entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria de la gestión del servicio son cuestiones ajenas a la petición cursada y que no justifican suficientemente el rechazo a la Sugerencia formulada. Sostenemos que el modelo que proponemos puede producir incidencias puntuales en determinados casos; también reiteramos que es normal que surjan dudas, se planteen situaciones injustas o aparezcan casuísticas no contempladas en la norma general. Así ha ocurrido en otras localidades cuando se ha efectuado un cambio de régimen tarifario de esta trascendencia.

No obstante estas incidencias han sido evaluadas por otros ayuntamientos, solventando las posibles dificultades técnicas u organizativas o bien introduciendo las necesarias correcciones o puntualizaciones en la norma general.

Particularmente cabe destacar el caso del Ayuntamiento de Málaga que, tras acoger una Sugerencia de esta Institución en los términos antes descritos, ha sido objeto de numerosas quejas ya expuestas en el Informe Anual 2013 y reiteradas durante el año 2014 (queja 14/57, queja 14/233, queja 14/1234, queja 14/2421, queja 14/2515, queja 14/2548, queja 14/3465).

Desde esta Institución queremos dejar claro, y así lo hemos hecho saber a quienes presentaron queja, que consideramos acertada y oportuna la decisión del Ayuntamiento de Málaga de cambiar su régimen tarifario para contemplar el consumo per cápita, esto es teniendo en cuenta el número de personas que residen en cada vivienda. Bajo el convencimiento de que las incidencias y dudas provocadas por el nuevo



sistema de tarificación serían solventadas por dicho Ayuntamiento, sugeríamos a las personas afectadas que se dirigieran a las oficinas de atención de Emasa puestas en marcha con tal motivo.

Efectivamente, los primeros desajustes se producían con ocasión de determinadas situaciones en que resultaba difícil la acreditación del número de personas residentes en la vivienda o en relación con el número de metros cúbicos que debía comprender el primer bloque de la tarifa. Con posterioridad, hemos podido conocer que se constituyó una Comisión Consultiva, integrada tanto por personal técnico de la empresa municipal como por asociaciones representantes de consumidores y usuarios, en cuyo seno se aprobaron unos criterios generales de aplicación para atender las múltiples reclamaciones recibidas.

Esto se tradujo en una serie de acuerdos del Consejo de Administración de Emasa para corregir las desviaciones negativas con respecto al sistema anterior, en caso de consumos de hasta 8m³ por persona al bimestre. Asimismo, se permitió dar salida a situaciones como las de estudiantes que residen fuera del domicilio familiar y solicitan beca por este concepto, parejas con custodia compartida, personas que conviven durante parte del día con más personas en su vivienda, dobles tomas o usos temporales. También se acordaba la ampliación de metros cúbicos a facturar en el primer bloque para el caso de que en la vivienda residiera una persona con movilidad reducida o con una enfermedad que justificase la necesidad de un mayor consumo de agua.

Esta situación concreta fue objeto de la queja 14/2421 al entender su promotora que se establecía una discriminación no justificada entre personas con discapacidad, ya que la medida no beneficiaba a aquellas que tuviesen una discapacidad distinta pese a ser superior al 33%.

El Ayuntamiento nos remitía informe en el que se justificaba esta situación, tras haber sido valorada por la Comisión Consultiva de la tarifa por habitante, por entender que las personas incluidas en el acuerdo adoptado tienen una mayor necesidad de agua. La medida no respondería a un trato de favor sino a una mayor protección que debe otorgarse a estos casos particulares por constituir una excepción a la norma general. Todo ello, sin perjuicio de otras acciones sociales que Emasa pondría a disposición de sus usuarios y que vendría prestando en colaboración con los Servicios Sociales municipales.

La situación de las viviendas destinadas a usos temporales o segunda residencia ha sido objeto de tramitación en la queja 14/5291, de la que ha resultado la aceptación de nuestras propuestas por parte de Emasa, ya se va a introducir una modificación en la terminología empleada (evitando "otros usos") en la próxima actualización del reglamento de tarifas. Asimismo se considera la posibilidad de no imputar coste alguno a los cambios que puedan plantearse por la modificación de tipo de uso que sean solicitados.

Llegados a este punto, debemos advertir efectivamente que la regulación de las tarifas por bloques de consumo per cápita se distingue de las medidas de acción positiva en favor de determinados colectivos que vienen aprobando distintos entes locales, tales como bonificaciones para personas jubiladas o desempleadas. También pudimos conocer por la tramitación de la queja 13/6189 ciertas disfuncionalidades en este aspecto, ya que la persona que acudía a esta Institución no podía acceder a una bonificación de la tarifa aplicada por Emasagra por no ser titular del suministro.

Nos dirigimos a la citada empresa municipal planteando la posibilidad de permitir la aplicación de las bonificaciones a aquellas personas que pudieran tener el mismo derecho atendiendo a sus circunstancias personales pero que no pudieran acceder a la titularidad del suministro. En particular se solicitó si fuera posible aplicar la bonificación al interesado atendiendo al espíritu de la norma, cuya intención entendemos que no era otra que favorecer económicamente a quienes presentan dificultades económicas para el pago de su recibo de agua.

Sin embargo, la respuesta recibida se atenía a la letra de la norma (Reglamento de suministro domiciliario de agua en Andalucía) para concluir que es condición necesaria ser titular del suministro, tanto para beneficiarse de las bonificaciones aprobadas como para acogerse a facilidades de pago fraccionado a través de los Servicios Sociales.



Esta respuesta ha sido objeto de nuestra valoración, entendiéndose oportuno un replanteamiento de la cuestión ante Emasagra, con carácter general, con objeto de flexibilizar la valoración de situaciones que serían merecedoras de especial protección. Consideramos que deberían analizarse los supuestos en que sería aconsejable aplicar las mismas bonificaciones a pesar de que no sea posible acceder a la titularidad del suministro, constituyendo a tal efecto, si se considerase necesario, una Comisión que pudiese ir elaborando criterios interpretativos.

Como hemos dicho, la regulación de las tarifas de agua es un elemento clave para permitir la atención de necesidades básicas a precios asequibles. Aplaudimos también las iniciativas municipales para establecer bonificaciones en las tarifas a personas y/o familias en circunstancias económicas desfavorecidas. Igualmente, la creación de fondos de solidaridad que permitan la financiación de facturas o incluso su condonación en los casos más graves y adecuadamente justificados de falta de recursos económicos.

No obstante, se siguen sucediendo situaciones de personas y familias que no pueden hacer frente a sus facturas por suministro de agua y, consecuentemente, se ven abocadas a un procedimiento de suspensión del suministro. En este sentido iniciábamos de oficio la [queja 14/4882](#), tras haber tenido conocimiento de las denuncias formuladas por una asociación de consumidores contra la actuación de Linaqua, empresa mixta municipal que gestiona el suministro de agua domiciliaria en Linares.

En el curso de nuestra investigación se ha requerido al Ayuntamiento un pronunciamiento expreso acerca de las medidas que pudiera adoptar para garantizar de forma efectiva el suministro de agua a toda la ciudadanía de Linares, cuando su uso sea el de vivienda habitual, de modo que el acceso a este recurso esencial no quede limitado por la falta de capacidad económica.

Por otra parte, hemos solicitado a Linaqua ampliación de la información relativa a determinados aspectos sobre el procedimiento de corte de suministro como la fehaciencia de las notificaciones y la comunicación previa al órgano competente, como requisitos necesarios que garantizan una adecuada protección al consumidor.

Son varias las quejas que sobre dificultades para el pago de las facturas o cortes de agua por impago hemos recibido en este ejercicio (queja 13/4269 -reabierta-, queja 14/33, queja 14/1666, queja 14/1741, queja 14/3258, queja 14/4962). Nuestra actuación se centra en conocer cómo el Ayuntamiento podría atender las necesidades de la familia afectada, así como las medidas que con carácter general se estuvieran implementando a fin de garantizar el suministro de un bien esencial como el agua a familias en riesgo de exclusión social.

En las quejas que hemos podido conocer se estaba produciendo una actuación de los Servicios Sociales municipales pero, dado que el problema familiar no se restringe al abono de facturas de agua, sino que suele venir acompañado por una situación de falta de ingresos suficientes para atender incluso las necesidades básicas, la atención se centra en la derivación a programas o prestaciones que supongan la aportación de ingresos económicos familiares.

Por otro lado la prestación de recursos puntuales debe priorizar la atención de necesidades más perentorias, de modo que las ayudas económicas directas no pueden atender todas las necesidades familiares.

Algunas de las situaciones denunciadas afectan a bloques completos porque no existe batería de contadores divisionarios y las deudas de la comunidad de propietarios, por impago de recibos de algunos o muchos vecinos, termina por ocasionar el corte en el suministro de agua y perjudica a todas las familias del bloque.

Algunas situaciones se enquistan de tal modo que la reconexión del suministro puede tardar meses o, incluso, no llega a producirse, como en el caso de la queja 14/3619 que se terminó acumulando a otra gestionada por el Área de Cohesión Social que ponía de manifiesto el estado de deterioro de una barriada en un municipio sevillano, con objeto de atender adecuadamente la dimensión del problema más allá de la mera falta de disponibilidad de suministro domiciliario de agua.



En otros casos, el corte de suministro se producía por circunstancias relacionadas con una falta de pago que traía su causa en algún error o descuido (queja 14/2608, queja 14/3387, queja 14/3786). En algunos casos la situación se solventó antes de que interviniera esta Institución.

No obstante, nos interesa destacar las situaciones expuestas, ya que la suspensión del suministro se originaba por devolución de recibos domiciliados en cuenta corriente, disfuncionalidades derivadas de un cambio en la empresa concesionaria del servicio de suministro de agua o, incluso, sin que la persona afectada tuviese conocimiento de la situación.

Estas quejas ponían de manifiesto la necesidad de articular otros mecanismos para garantizar los derechos de las personas afectadas ante un corte de suministro. De modo particular la necesidad de que el corte de agua se presente como último recurso posible antes de agotar todas las gestiones posibles para el cobro de la facturación pendiente. A ello se añade el hecho de que resulte exigible un nuevo pago por el reenganche del suministro. Asimismo, al igual que hemos indicado en relación con el suministro eléctrico, se hace necesario reforzar la fehaciencia de las comunicaciones, de modo que no se dé por válida una notificación que se limita a la entrega del aviso de correos en caso de ausencia en el domicilio.

Igualmente se considera oportuno la reiteración de intentos de notificación en el domicilio objeto de suministro cuando, habiéndose efectuado en el domicilio indicado a efectos de notificación ésta no se hubiera podido realizar y conste que se está produciendo un consumo regular de agua en el punto de suministro.

También nos llamaba la atención un ciudadano, y compartimos su preocupación, sobre la necesidad de ofrecer espacios de atención a la ciudadanía adecuados para tratar este tipo de reclamaciones ya que, en su caso particular, las instalaciones de la empresa de aguas conculcarían cualquier mínimo derecho a la intimidad.

En otras ocasiones, el problema se refería a la elevada facturación girada al haberse producido un consumo excesivo de agua a causa de una avería en las instalaciones interiores. Así en la queja 13/5359, queja 14/870, queja 14/1251, queja 14/2508, queja 14/4021 o queja 14/5750.

En la tramitación de estas quejas se reitera una petición de facturación del consumo de agua de acuerdo con otros criterios menos gravosos como la estimación del consumo habitual o la aplicación del precio del bloque correspondiente al consumo medio, evitando la penalización excesiva de los bloques superiores por un consumo que se había producido por causa de fuerza mayor y que habría sido reparada con diligencia.

Por parte de las distintas empresas interpeladas en la gestión de estas quejas la respuesta ha sido la misma, que no se puede acceder a lo solicitado puesto que el importe de la facturación es el resultado de la aplicación de las tarifas vigentes y en cumplimiento de la normativa de aplicación. Asimismo las empresas alegan que es responsabilidad del titular del suministro el correcto mantenimiento de las instalaciones interiores. En cualquier caso, normalmente se ofrecen fórmulas de fraccionamiento que permitan facilitar el pago de la deuda.

Efectivamente, en los casos de avería se produce un consumo de agua, independientemente de su intencionalidad o conocimiento, por lo que puede entenderse justificado el cobro de la correspondiente tarifa en atención al bien que se pretende proteger.

No obstante, las normas deben ser aplicadas en su contexto social, y las circunstancias económicas actuales nos hacen girar la vista hacia las personas que se ven envueltas involuntariamente en estas situaciones.

No nos referimos exclusivamente a las personas con dificultades económicas o las que encuentran en riesgo de exclusión social sino, en general, a la necesidad de prestar servicios esenciales a precios asequibles. Por lo tanto, esta Institución se propone la defensa de un modelo que permita compaginar dicha necesidad con la de preservación del agua.

A tal fin, creemos oportuno fomentar entre las entidades locales que acojan lo dispuesto en las Recomendaciones Técnicas para la regulación del servicio de suministro de abastecimiento urbano acordadas en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias.



Todo ello sin olvidar los deberes de conservación de las instalaciones interiores que corren a cargo del titular del suministro, para lo que entendemos necesario que se pongan en marcha programas que permitan un adecuado control de este tipo de instalaciones y, particularmente, de las que pudieran presentar riesgos de fuga por su propia vejez. Dicho control entendemos que pudiera tener adecuado encaje en las políticas de incentivación de la eficiencia energética de las instalaciones de suministro de agua, cuyo objetivo último es la preservación de este bien al tiempo que se presentan como cauce necesario para una tarificación más justa.

Para terminar la exposición de asuntos analizados durante la tramitación de quejas relacionadas con el suministro de agua nos parece oportuno mencionar algunas actuaciones que se han centrado en la garantía de protección al usuario, exigiendo a las entidades locales un mayor control sobre la actuación de las empresas concesionarias de la gestión del servicio.

Así, en la queja 14/465 hemos formulado **Resolución** a la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para que, en virtud de sus competencias en materia de ordenación, gestión, prestación y control de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua de uso urbano, requiera a Aqualia para que se atenga al plazo de prescripción de 3 años para poder exigir el pago de las facturas y no al de 15 que pretende hacer valer.

En la queja 13/5278 dirigíamos **Recomendación** al Ayuntamiento de Vélez-Málaga para que ejercite sus competencias de fiscalización sobre la empresa concesionaria de la gestión del servicio de abastecimiento domiciliario de agua (Aqualia), en relación con la denuncia de la parte promotora de queja sobre facturación estimada y falta de renovación del contador. El interesado se había dirigido a su Ayuntamiento pero su reclamación se habría limitado a la actuación mediadora de la OMIC, que concluía informándole de la imposibilidad de obligar a la empresa a atender su pretensión económica o de fijar indemnizaciones por daños y perjuicios que corresponden legalmente a la jurisdicción ordinaria.

01.XI.2.1.3 Telefonía e internet

Desde hace años, se han venido llevando a cabo actuaciones mediadoras ante la compañía Telefónica de España, en relación con las reclamaciones que afectaban a obligaciones del servicio universal de telefonía e Internet.

Sin embargo, indicábamos el pasado año que se estaba incrementando el número de quejas que recibimos por cuestiones específicas de los servicios prestados por estas operadoras, como las relativas a facturación, altas y bajas, averías, portabilidad, garantías, etc. Razones por las que las actuaciones e intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz en el pasado ejercicio de 2014, han estado definidas por la generalización y utilización -con respecto a las operadoras- de los procedimientos de naturaleza de mediadora, conforme a lo establecido en el artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo Andaluz.

Nuestras intervenciones se llevan a cabo, sin perjuicio de facilitar información general sobre los distintos procedimientos de reclamación en materia de consumo que podrían utilizar las personas que formulaban sus quejas.

En este sentido venimos aconsejando que se acuda al servicio de atención al cliente del operador cuya actuación cuestionen y, si su reclamación no fuere atendida o, resultare disconforme con sus pretensiones, que se dirijan a los órganos y servicios autonómicos competentes en materia de consumo, o a las Juntas Arbitrales de Consumo, así como la posibilidad de acudir a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Finalmente indicamos que, previo agotamiento de los cauces amistosos indicados, podrían ejercitar las acciones judiciales pertinentes.