

## **RAS 4/2023, de 12 de gener, sobre la tramitació de la suspensió de subministrament d'aigua per part d'EMAYA.**

### **ANTECEDENTS DE FET**

Atesa la reclamació rebuda per la institució de la Defensora, en data 28.03.2023, en relació a **la suspensió de subministrament d'aigua als veïnats de l'immoble ubicat al c. Bisbe Pascual, XX de Palma**, d'acord amb les condicions previstes als articles 27 i 28 del Reglament orgànic de drets de la ciutadania, BOIB núm. 36 de 03.03.2005 (RODC, en endavant) la qüestió es va admetre a tràmit i va donar origen a l'obertura del DC-020/2023.

La ciutadania ha comunicat que mai no es va produir la comunicació de l'avís de tall de subministrament previst en l'art. 23 del Reglament municipal del servei d'abastament d'aigua (BOIB núm. 115, 24.09.2002, RSAA en endavant) però malgrat això es va executar la suspensió en data 23.02.2023, afectant a un total de 3 habitatges ubicats en l'adreça indicada.

El veïnat reclamant indicava també que, en data 23.02.2023, després d'intentar contactar telefònicament amb EMAYA sense poder aclarir les circumstàncies de la suspensió, es va haver de desplaçar a les oficines del carrer Joan Maragall on va ser informat de forma més extensa dels motius i del deute. La voluntat manifestada sempre va ser la de liquidar les factures pendents però es negava a l'abonament de la tarifa de reconexió prevista a l'article 27 del RSAA per no haver rebut cap avís.

Finalment, el veïnat ens va indicar que, en data 27.02.2023, va presentar una queixa en primera instància sobre la manca d'avís per a la suspensió de subministrament d'aigua i l'exigència de la tarifa de reconexió. Quasi immediatament, en data 28.02.2023, l'Àrea de Serveis Corporatius d'EMAYA responia a l'interessat indicant que:

- Les factures 1009745195 i 1009745194 varen ser retornades en dues ocasions per l'entitat bancària a causa de tenir "saldo insuficient".
- En data 16.01.2023, es va remetre per correu postal un avís per l'impagament, donant un termini de 30 dies amb límit de pagament pel 14.02.2023 i assenyalant que a partir del dia següent es podia executar la desconexió, cosa que es va produir el 23.02.2023.
- En data 24.02.2023, EMAYA va rebre el comprovant del pagament de les dues factures però fora el recàrrec aplicable, segons l'article 27 del RSAA, per tractar-se a judici d'EMAYA d'un impagament per causes imputables a l'abonat/s.
- Finalitzava la resposta adjuntant les còpies dels avisos de les factures impagades i instant al remitent a formalitzar una adreça electrònica per a correspondència i notificacions.

A la vista dels fets, la Defensora va iniciar les seves actuacions sol·licitant informe a EMAYA per mig del canal habitual ([abonadosbo@emaya.es](mailto:abonadosbo@emaya.es)), sobre l'existència i naturalesa de les comunicacions enviades al titular del contracte per a l'avís de suspensió del subministrament. En data 09.05.2023, EMAYA responia a la petició i exposava que:

- Les notificacions d'impagament de factures als interessats s'havien fet per correu ordinari (postal), en data 16 de gener, assenyalant el 14.02.2023 com a data màxima per efectuar el pagament.
- Cap de les notificacions es va fer per correu certificat, de forma que es pogués acreditar de forma fefaent el lliurament de l'avís o que es tingués constància del coneixement dels afectats.

En el moment de la presentació de la reclamació davant la Defensora de la Ciutadania ja s'havia restablert el subministrament després del pagament del deute fora la tarifa de reconexió, és per això que no es va

sol·licitar informació al respecte i pel que sabem la comunitat de veïnats afectada ha pres les mesures correctores oportunes per evitar el mateix problema amb el compte bancari.

A la vista dels antecedents i la informació rebuda per la ciutadania i per EMAYA, la qüestió avaluada es concreta en si l'Empresa municipal d'aigües i clavegueram S.A. es va ajustar a la normativa d'aplicació quant a l'execució de la suspensió de subministrament d'aigua.

## **FONTS DE DRET**

Els estatuts d'EMAYA preveuen en el seu article 2 l'objecte social de l'empresa municipal, constituïda com a Societat Mercantil Municipal (SMM, en endavant) per a la **gestió directa en règim de monopoli**, com preveu l'art. 86 de la *Llei 7/85, de 2 d'abril, reguladora de bases de règim local* (LRBRL, en endavant), **els serveis municipals de l'Ajuntament de Palma quant, entre d'altres, al subministrament d'aigua pel consum públic** (en totes les fases del seu procés), el clavegueram i la neteja viària, recollida i eliminació de residus sòlids urbans.

Les obligacions municipals que es deleguen sobre EMAYA es desprenen dels articles 25.2.c i 26.1.a de la mateixa LRBRL, on s'identifiquen clarament les competències pròpies dels municipis en un seguit de matèries. Així la responsabilitat legal quant al subministrament d'aigua potable als domicilis dels municipis és dels ajuntaments i també la potestat per a actuar al respecte.

També sobre els *Estatuts d'EMAYA*, cal recordar que a l'article 1 es disposa que d'acord amb l'article 85.ter.1 de la LRBRL, "les SMM es regiran íntegrament, qualsevol que sigui la seva forma jurídica, per l'ordenament jurídic privat". Això podria indicar que en alguns aspectes de l'encomana de gestió, el dret aplicable podria no ser el dret administratiu malgrat tractar-se d'una empresa municipal que desenvolupa per mig de gestió directa i en règim de monopoli competències municipals. Tornarem després a aquesta qüestió.

Més concretament, quant a la qüestió que avaluam sobre el tràmit de suspensió del subministrament d'aigua, hem de dir que tota la normativa consultada ens indica que la garantia del subministrament d'aigua és l'interès públic a protegir i no s'ha trobat cap norma amb rang de llei que reguli la suspensió del subministrament d'aigua i menys encara que aquesta facultat es delegui en els ajuntaments.

També en virtut del principi de proporcionalitat és per aquesta defensoria injustificada la suspensió d'un servei que és essencial per a la vida de les persones, únicament amb l'acreditació d'impagament de dues factures i l'enviament de dues cartes per correu ordinari. És a dir, sense confirmar el motiu de l'impagament i el que és més important sense acreditar de forma fefaent la recepció dels avisos per part dels afectats. Així, doncs, ens podrien trobar en un context de vulnerabilitat, sigui la que sigui, o de qualsevol altre motiu o errada no imputable als abonats en qüestió.

Si tenim en compta, a més a més, que la quantia del deute era de 152,70€, sembla desproporcionat actuar, tant per la quantitat com per la manca de confirmació de l'avís, desconnectant del subministrament de 3 immobles, 3 famílies, que durant 2 dies no disposaren d'aigua, amb el trastorn que això pot suposar, molt superior en valor als 152,70€ del deute, i la probable vulneració de drets produïda per aquesta decisió unilateral. Insistim que l'aigua és reconeguda com un element essencial per a la vida i un dret humà, no és un article prescindible o superficial.

No obstant això, **és un fet que la gestió del servei d'abastiment d'aigua té un cost i que atesa la relació contractual entre EMAYA, com a Societat Mercantil, i la ciutadania, com a usuaris, s'han d'establir els mitjans que permetin la sostenibilitat del servei de forma raonable i si és possible rendible.**

En aquest sentit, el *Reglament municipal del servei d'abastiment d'aigua d'EMAYA*, preveu entre d'altres qüestions la tramitació de la suspensió del subministrament en el Capítol VI. Així, l'article 22.3 *del Reglament* hauria atorgat la possibilitat de suspendre el subministrament en el cas d'impagament de la facturació que ens ocupa i l'article 23.a sobre el procediment per a la suspensió exposa exactament:

“L'entitat subministradora comunicarà a l'abonat la proposta de suspensió motivada, per qualsevol mitjà adequat, inclosos fax, correu electrònic o telegrama, i concedirà un termini per a al·legacions i/o per eliminar la causa de la suspensió, que no podrà ser inferior a quinze dies naturals.”

Ateses aquestes condicions, EMAYA va emetre les dues comunicacions de cadascuna de les factures impagades, amb els advertiments oportuns per a resoldre la situació, complint amb tots els requeriments i terminis previstos al RSAA per a l'execució efectiva de la suspensió. Considerant, doncs, com a mitjà adequat el correu ordinari, amb un únic intent i no certificat. Aquest és el criteri general per a la comunicació d'aquests avisos.

No obstant això, des de la institució de la Defensora, la validesa de la tramitació, i per tant de la conseqüent suspensió, quedaria supeditada a que l'abonat hagués tingut accés a l'avis de tall i en aquestes circumstàncies és determinant definir què es pot considerar un “mitjà adequat” per a comunicar la proposta de suspensió motivada, ja que d'això dependrà que puguem considerar si EMAYA es va ajustar a Dret o no.

Tal i com expressava la Defensora en una Recomanació anterior, es considera que el contingut de l'article 2.2.b de la *Llei 39/2015, de 1 d'octubre, de Procediment administratiu comú* (LPAC, en endavant), i de l'article 2.2.b de la *Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim jurídic del sector públic* (LRJSP; en endavant), sobre l'àmbit subjectiu d'aplicació podria determinar que una SMM com EMAYA s'hauria de sotmetre, en la tramitació de la suspensió de subministrament, al dret administratiu. No podem oblidar que es tracta d'una empresa municipal que actua en el desenvolupament de potestats administratives i, a més, és una SMM amb capital 100% municipal en règim de monopoli.

Així, per a la comunicació adequada la suspensió del subministrament i per tant per donar eficàcia a l'execució l'avis del tall s'hauria d'haver fet en aplicació dels articles 40 a 46 de la *LPAC*, on es recull la forma en què es produiran les notificacions a les persones interessades, tant per mitjans digitals com en paper. En definitiva, allò que es vol assegurar és que la comunicació arribi a l'interessat o al seu representant i que sigui possible deixar constància de la recepció, de la data, la identitat i el contingut de l'acte comunicat. Qualsevol altra opció no garantiria que l'abonat està assabentat per actuar en defensa dels seus interessos i consideram que no donaria l'eficàcia necessària a l'actuació d'EMAYA per a procedir posteriorment al tall del subministrament.

Així, a més dels requeriments establerts, haurien de tenir-se molt presents els principis continguts a l'article 3 de la *Llei 40/2015*, en especial els assenyalats amb els apartats a), d) i e) relatius a:

- el servei efectiu a la ciutadania,
- l'agilitat dels de les activitats materials de gestió,
- i el principi de bona fe i confiança legítima.

Val a dir que en aquest sentit es reconeix l'agilitat de l'Empresa municipal d'aigües i clavegueram quant a l'atenció rebuda a les oficines així com a la rapidíssima resposta a la reclamació presentada en data 27.02.2023. Ben al contrari en allò referit a les garanties de la recepció de l'avis prevista a l'article 23.a del RSAA, atesa la confirmació d'EMAYA a la Defensora indicant que no es va produir cap notificació per correu certificat i que aquest el sistema establert per aquest tipus de comunicacions.

No obstant això, si des d'EMAYA es consideràs que no es troben sota les exigències del Dret públic pel cas que ens ocupa, existeix extensa normativa en l'àmbit del Dret privat que indica l'obligada consideració de garanties als consumidors, també quant a les comunicacions en la seva relació amb les empreses subministradores. Així, en virtut de principi de protecció del consumidor recollit a l'article 51.1 i 51.2 de la *Constitució Espanyola*, i el seu desplegament en el *Real Decret Legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei General per a la Defensa dels Consumidors i Usuaris i altres lleis complementàries*, seria exigible l'adopció de mesures per protegissin l'interès dels abonats i per tant mesures per garantir la recepció de la comunicació per a la suspensió per qualsevol mitjà probatori admès en Dret. **Una simple carta sense certificació podria causar, i de fet en aquest cas ha causat, un greuge sobre la ciutadania, atès que el pagament podria estar domiciliat i per una errada bancària o personal, no imputable a l'abonat, es podria produir el tall del subministrament.** Actualment existeixen tants canals, digitals i ordinaris, que resulta molt poc probable no trobar una persona o el seu representant acreditat amb certa facilitat.

També amb la voluntat de millorar el servei, s'hauria de produir la revisió del RSAA, en sintonia amb el que pels talls de subministrament es preveu per part del sector dels subministraments elèctrics en el *Reial decret 897/2017, de 6 d'octubre, pel qual es regula la figura del consumidor vulnerable, el bo social i altres mesures de protecció per als consumidors domèstics d'energia elèctrica*. En aquest document es regula fins i tot la no-suspensió del subministrament d'electricitat al consumidor en risc d'exclusió social.

Per concloure, resulta adient adreçar-se a les paraules de la pròpia Empresa municipal d'aigües i clavegueram contingudes en el document "*Missió, Visió i Valors*", on EMAYA indica que és la seva missió "prestar el millor servei a la ciutadania posant el focus en la satisfacció dels usuaris i usuàries i utilitzant les tecnologies més avançades i optimitzant els recursos públics" i destacam entre els valors i el feim nostre "la preocupació per les persones, tant per les del nostre principal actiu, la plantilla, com per les que són el nostre objectiu, les usuàries".

Entenem, doncs, que per part d'EMAYA, sigui en aplicació del dret administratiu o del dret privat, la voluntat no pot ser altra que la de millorar el servei facilitant les comunicacions amb les màximes garanties, i que això redundi tant en benefici dels abonats, evitant molèsties, com de la pròpia empresa, que podria cobrar les factures generades abans de suspendre el servei.

## CONCLUSIONS

Així, doncs, en vista dels fets exposats, dels arguments jurídics i de les consultes documentals, la Defensora extreu les següents conclusions:

**PRIMERA. Cal revisar les vies de comunicació, tant pels canals digitals com pels canals ordinaris (en paper), amb la finalitat d'acreditar de forma fefaent la recepció de l'Avís de suspensió del subministrament d'aigua efectuat per EMAYA,** per tal d'evitar errades i millorar l'atenció de la ciutadania, evitant molèsties i entrebancs que compliquin o impedeixin la inexcusable liquidació de les factures o, si escau, la presentació al·legacions abans d'una eventual suspensió.

En aquest sentit i en benefici de la ciutadania, com ja es va fer a la RAS 1/2023, es reitera la recomanació per **activar la interoperativitat digital de dades** entre EMAYA i l'ajuntament, així com entre EMAYA i la resta d'administracions públiques, aprofitant els mitjans que ens ofereixen les noves tecnologies. La tasca d'EMAYA representa un indiscutible exercici de potestat administrativa des d'una entitat que actua per gestió directa en règim de monopoli i amb capital 100% municipal i per tant hauria de ser susceptible d'activar l'esmentada interoperativitat.

SEGONA. **Revisar la idoneïtat de la suspensió de subministraments en funció dels perfils determinats**, com ara persones grans, vulnerabilitat social acreditada, famílies nombroses o altres perfils susceptibles de ser considerats. Es proposa l'observació del *Reial decret 897/2017, de 6 d'octubre*, sobre consumidors vulnerables, abans esmentat, com a referent per a determinar els perfils dels abonats susceptibles, o no, d'iniciar la tramitació d'una suspensió de subministraments.

TERCER. **Revisar la idoneïtat de la suspensió de subministrament en funció també del volum dels deutes**, en aplicació del principi de proporcionalitat que atén a: **l'adequació de la mesura** adoptada per aconseguir l'objectiu, **la necessitat d'aquesta opció** per no existir d'altra menys restrictiva i **la proporció** de la mesura quant al greuge causat. Així, en el cas que ens ocupa, un impagament de 152,70€ no sembla justificació abastament per a la suspensió de subministrament sense haver explorat altres alternatives i genera a la ciutadania una molèstia que afecta de manera desproporcionada la vida dels abonats.

Per tot això, **la Defensora considera oportuna l'emissió de la següent RECOMANACIÓ** per instar a la Regidoria de Medi Ambient, que ostenta la presidència d'EMAYA, en particular, i a l'administració municipal en el seu conjunt **la revisió, en el sentit indicat a les conclusions, del procediment de Suspensió del subministrament d'aigua gestionat en règim de monopoli i per gestió directa per part d'EMAYA, assenyalant en el termini de 3 mesos quines podrien ser les mesures pertinents per a la millora aquest procés.**

Atès el contingut dels articles 25.3, 30.2 i 33 del Reglament orgànic de drets de la ciutadania de la nostra ciutat, us comunico el resultat de les meves investigacions i us sol·licito que tan aviat com us sigui possible em comuniqueu si acceptau o no la nostra Recomanació, indicant en aquest darrer supòsit les raons en què fonamentau la vostra negativa.

Contra les decisions de la Defensora de la Ciutadania no es pot interposar recurs i les queixes que es formulin al respecte no afecten als terminis previstos per a l'exercici de les accions que siguin procedents en via administrativa o jurisdiccional, atès l'article 30.2 del RODC.

La Defensora de la Ciutadania no està facultada per anul·lar cap acte o resolució de l'administració municipal, no obstant això ateses les seves competències es trasllada el resultat d'aquestes investigacions a l'autoritat municipal competent per a què prengui constància i s'emet aquest RECOMANACIÓ, en benefici de la ciutadania i del funcionament de l'activitat administrativa de l'ajuntament de Palma.

**S'insta a l'autoritat municipal competent a comunicar a la Defensora la admissió, l'admissió parcial o l'oposició a la Recomanació-Suggeriment**, amb l'aportació d'arguments jurídics i tècnics que avalin la decisió.

Aquesta RECOMANACIÓ es traslladarà a les Àrees i Organismes competents i també a la Comissió Especial de Reclamacions i Suggeriments, pel seu coneixement i efectes.

La Defensora de la Ciutadania  
Anna Moilanen Jaakola