

**APORTACIONS A LA CONSULTA PÚBLICA PRÈVIA A L'ELABORACIÓ D'UN
PROJECTE DE DECRET DE DESENVOLUPAMENT DE LA LLEI 24/2015, DEL 29 DE
JULIOL, DE MESURES URGENTS PER AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE
L'HABITATGE I LA POBRESA ENERGÈTICA.**

En data 28 de juliol de 2022 es va publicar al web de “Participació” de la Generalitat de Catalunya el tràmit a través del qual se sotmet a *Consulta Pública Prèvia l'elaboració d'un Projecte de decret de desenvolupament de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica* (en endavant, “Llei 24/2015”).

Dins el termini conferit per a formular les aportacions pertinents, **AIGÜES DE BARCELONA, EMPRESA METROPOLITANA DE GESTIÓ DEL CICLE INTEGRAL DE L'AIGUA, S.A.** (en endavant, “Aigües de Barcelona”), formula les següents

APORTACIONS

1. Fonament de la Consulta Pública objecte del present tràmit.

Tal i com expressament s'indica en la documentació publicada al portal “Participa” del web de la Generalitat, l'origen de la present Consulta Pública el trobaríem en la **Sentència núm. 5403 del Tribunal de Justícia de Catalunya, de data 29 de desembre de 2020**, la qual va concloure que era necessari el desenvolupament reglamentari de la Llei 24/2015 (ja que aquest buit legislatiu s'estava salvant de manera tant “curiosa” via guies, protocols o instruccions, en funció de l'Administració que s'ocupés de la matèria), tot i que prèviament, la Resolució del Parlament de Catalunya del dia 16 de març de 2016 (publicada en el Butlletí del Parlament de Catalunya, pàg. 23), l'Acord de Govern del dia 19 d'abril de 2016 i el Síndic de Greuges, en el seu Informe de data 31 de març de 2017 en relació a la pobresa energètica (Exp. AO-00244/2016) havien també conclòs la necessitat inajornable d'aprovar un desenvolupament reglamentari de la Llei 24/2015.

Així mateix, la pròpia Llei 24/2015, en la Disposició Transitòria Quarta i Disposició Final Segona, ja posava de manifest que certes qüestions, calia regular-les via desplegament reglamentari.

En tot cas, respecte el tràmit que ens ocupa, cal posar en relleu algunes de les conclusions que s'extreuen d'aquesta referida Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que, al seu torn, es remet i porta a l'anàlisi una altra Sentència de la mateixa Sala i Secció (núm. 502, de 4 de juny de 2019, recurs d'apel·lació nº 49/2018) i dues Sentències del Tribunal Suprem, de la Sala 3a Secció 4a de 3 i 4 d'abril de 2017. En particular, de les conclusions que s'extreuen d'aquestes pronunciaments judicials cal destacar:

- La finalitat de la Llei 24/2015 és **garantir el subministrament dels serveis bàsics** i no

impedir el tall de subministrament. En particular, es fa referència a què: *“La obligación de solicitar un informe de los Servicios sociales¹ antes de realizar un corte de suministro se introduce en este caso al objeto de que se trata de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, las Administraciones públicas les garanticen los suministros básicos, en particular mediante la aplicación de las ayudas previstos en los convenios o acuerdos con las empresas suministradoras”*.

Així mateix, s’indica que: *“(…) la obligación de solicitar un informe de los servicios sociales no tiene la finalidad de impedir el corte de suministro en caso de personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, sino la de evitarlo mediante el otorgamiento de ayudas a las personas y unidades en situación de riesgo de exclusión residencial por parte de las Administraciones públicas obligadas a garantizar el suministro o de las compañías suministradoras que hayan libremente suscrito los acuerdos o convenios al respecto”*.

- El cost de garantir el subministrament no és responsabilitat de la companyia subministradora. L’article 6.3 de la Llei 24/2015 estableix la possibilitat de formalitzar Convenis, però en cap cas és una obligació per l’entitat subministradora subscriure aquests Convenis de finançament *“Sin embargo, el artículo 6.3 de la Ley de Cataluña 24/2015 no impone a las empresas suministradoras una obligación de llegar a tales acuerdos o convenios con las Administraciones públicas, sino que tan sólo contempla un principio o directriz de actuación dirigido a estas últimas. Analizando el tenor del precepto legal cuestionado a la vista de los criterios hermenéuticos de pertinente aplicación, no puede concluirse que en el mismo se obligue a las empresas suministradoras a la suscripción de tales acuerdos o convenios”. [...]* Sin embargo, tales ayudas pueden provenir directamente de las propias Administraciones públicas o de aquellas compañías que voluntariamente hayan accedido a suscribir dichos acuerdos o convenios”
- Les mesures de la Llei 24/2015 són compatibles amb la *Directiva 2009/72/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE*, la qual estableix que *“los Estados Miembros podrán imponer a las empresas eléctricas, en aras del interés económico general, obligaciones de Servicio público que podrán referirse (...) al precio de los suministros”*.

Per tant, traslladant-ho a l’àmbit de l’aigua, les mesures per tal de garantir-ne el subministrament han de ser compatibles amb el principi de recuperació íntegra de costos del servei establert en l’article 9 de la *Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* i en l’article 3.3 del Decret Legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, per mitjà del qual s’aprova el Text Refós en matèria d’aigües de Catalunya i també en l’article 111 bis del *Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba*

¹ En concret, es distingeix la redacció d’aquest article d’aquell introduït per l’article 17 de la Llei 22/2010 en el Codi de Consum de Catalunya i que va resultar contrari a l’ordre constitucional.

el texto refundido de la Ley de Aguas.

- El Protocol al qual es fa referència en l'article 6.2 de la Llei 24/2015 és diferent que el conveni o acord que preveu l'article 6.3 de la mencionada Llei.
- En tot cas, el Protocol previst en l'article 6.2 de la Llei 24/2015 té naturalesa reglamentària, que ha de ser objecte de desenvolupament.

D'altra banda, i no obstant no se'n faci expressa referència, la recent Sentència del Tribunal Suprem núm. 956/2022, de data 7 de juliol de 2022, també posa de manifest la insuficiència en la redacció de la Llei en alguns aspectes, així com aclareix i reforça algunes de les obligacions que s'hi preveuen (tal és el cas de la inoperància de la figura del silenci administratiu o la reconeguda i declarada improcedència d'establir càrregues i costos desproporcionats per les companyies subministradores). Per tant, aquest pronunciament judicial també esdevé de summa rellevància i cal tenir-se en compte en el desenvolupament reglamentari que es proposa i així se'n farà específica menció en les aportacions que es formulen en el present escrit.

2. Contextualització: el cas concret d'Aigües de Barcelona.

Aigües de Barcelona, en tant que és prestadora del servei metropolità del cicle integral de l'aigua, presta el servei de subministrament d'aigua potable a 23 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, el que significa prestar el servei a un total de 1.461.027 receptors del servei, dels quals 1.251.724 tenen la consideració de domèstics². Per tant, l'experiència d'Aigües de Barcelona és de gran rellevància atès que aglutina el major volum de receptors del servei a nivell de Catalunya.

Des de l'entrada en vigor de la Llei, Aigües de Barcelona ha formalitzat Protocols amb cadascun dels 23 municipis on presta el servei, els quals consten referenciats en el portal de transparència de la companyia.

La formalització d'aquests Protocols i la seva renovació ha estat i està essent una tasca en molts casos complexa i Aigües de Barcelona s'ha vist compel·lida en la subscripció dels mateixos a l'establiment d'obligacions específiques, tals com la freqüència temporal concreta en què s'han de fer les peticions d'informe a serveis socials, el volum concret de peticions a realitzar en cada enviament o, fins i tot, el termini de resposta a disposició d'aquells Serveis incrementant el termini legal de quinze dies previst a la Llei (en molts Protocols, aquest termini de resposta per part de Serveis Socials s'estipula en 30 dies, no obstant a la pràctica acaba superant-se amb escreix aquest terminis -fins i tot els 60 dies- degut a la manifestada saturació de Serveis Socials).

Per tant, no hi ha un Protocol homogeni -tot i els punts comuns existents- i això és contrari a la seguretat jurídica, portant a la companyia a assumir càrregues desproporcionades i no justificades en base a la Llei 24/2015, entorpint, així mateix, la gestió del servei.

² Dades a exercici tancat 2021.

D'altra banda, com a mesura per tal de garantir el subministrament i el seu finançament, cal esmentar que en l'àmbit metropolità actualment es disposa d'una tarifa social aprovada, a proposta d'Aigües de Barcelona, pel Consell Metropolità de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, en sessió celebrada el 22 de juny de 2021 (publicada al BOPB de data 4 d'agost de 2021), la qual bonifica el 100% de la quota del servei així com el preu unitari del primer i segon tram del consum de l'aigua.

L'experiència d'aquests anys d'aplicació de la Llei ha mostrat de forma palesa que les previsions contingudes a la Llei 24/2015 són del tot insuficients, provocant disfuncions en la seva aplicació, que han tendit a provocar una morositat extraordinària que va més enllà de la que correspon assumir a tot operador i que en cap cas es troba emparada per la Llei 24/2015. En efecte, les disfuncions provocades per la seva aplicació estan afectant directament en la gestió de la morositat, de manera que essent el procediment de suspensió del subministrament el mecanisme de què es disposa per compensar l'assumpció del risc de la morositat i per garantir l'obligació d'abonar el cost del servei, cal concretar un procediment que ho respecti i que no aboqui a les companyies a l'assumpció de costos desproporcionats, injustificats i contraris a l'ordenament jurídic.

En tot cas, cal reconèixer també en aquest desplegament reglamentari que l'aplicació de tota mesura derivada de la Llei 24/2015 -mesura que és dirigida a garantir el subministrament de l'aigua a tots els col·lectius en situació de risc d'exclusió residencial- és coherent, compatible i s'adequa al principi de recuperació de costos del servei previst a la Directiva Marc de l'Aigua (traslladat lògicament a l'ordenament jurídic vigent en matèria d'aigua), essent una clara manifestació d'això allò previst a la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlament Europeu i Consell de 16 de desembre de 2020, relativa a la qualitat de les aigües de consum humà, en concret en el seu article 16 ("adopció de mesures per garantir l'accés dels col·lectius vulnerables i marginats a l'aigua destinada al consum humà") i annex IV relatiu a la informació que s'ha de publicar.

Així, sens perjudici del desenvolupament reglamentari que ara pugui dur-se a terme, Aigües de Barcelona considera que igualment caldria una reforma més profunda que passa sens dubte per modificar la Llei 24/2015, de manera que algunes de les qüestions que aquí s'aporten s'efectuen des d'una perspectiva més global, perquè així es disposi d'una bona regulació i d'un ordenament jurídic dotat de seguretat jurídica.

3. El Decret de desenvolupament de la Llei 24/2015 no pot entrar a regular qüestions que corresponen al legislador autonòmic. Impossibilitat d'introduir un règim sancionador via desenvolupament reglamentari.

La proposta de desplegament reglamentari de la Llei 24/2015 és necessari ja que entenem que serà a través d'allò que es disposi que es desenvoluparan o completaran alguns dels aspectes que aquesta Llei únicament regula amb caràcter més general, alhora que resoldrà certs dubtes interpretatius o d'aplicació pràctica que actualment sorgeixen, havent-se de tenir en compte en tot cas els límits que el propi ordenament jurídic estableix per a l'aprovació dels instruments reglamentaris.

En aquest sentit, i en concret amb allò que consta en el document emès per part de la Secretaria del

Govern publicat al web “Participa” relatiu a preveure que les Administracions Locals puguin sancionar aquelles conductes que incompleixin les previsions de la Llei 24/2015, cal manifestar que aquest desplegament reglamentari únicament té l’abast de concretar, complementar o desenvolupar les previsions generals previstes en la Llei 24/2015, de manera que, en no tipificar aquella Llei conductes infractores, la regulació *ex novo* d’aquest règim sancionador via reglament seria, sens dubte, *contra legem*. El règim sancionador és la manifestació del *ius puniendi* i per tant necessàriament ha d’estar regulat per una norma amb rang de llei i així consta garantit per la Constitució Espanyola i l’ordenament jurídic en general.

4. Necessària coordinació entre la protecció de les situacions d’exclusió residencial amb l’obligació universal de fer un consum responsable de l’aigua vinculat al subministrament bàsic d’aigua.

L’Organització Mundial de la Salut ha determinat que el “consum responsable” de l’aigua es correspon amb un consum de 100 litres per persona i dia³ i en aquest sentit el text refós de la Llei d’aigües de Catalunya recull aquest consum responsable i el cànon de l’aigua també preveu aquest consum com a referent del cànon social.

No obstant això sigui així, Aigües de Barcelona, que presta el servei de subministrament d’aigua potable a més de 55.000 usuaris domèstics que són considerats conforme a la Llei 24/2015 en risc d’exclusió residencial, ha pogut comprovar que el 36% d’aquests, realitzen un consum d’aigua elevat i excessiu, que sobrepassa els límits del consum responsable, provocant un malbaratament d’aigua.

Aquesta companyia té el deure i la responsabilitat social d’incentivar el consum responsable, en particular en aquest complicat període actual de sequera, cada vegada més habituals en el context de canvi climàtic que estem vivint.

De fet, és una responsabilitat social compartida, és a dir, del propi legislador, de les administracions públiques, de les pròpies operadores del sector de l’aigua però també, i molt important, dels propis consumidors que han de ser conscients que no es pot fer un consum excessiu i desraonat d’aquest recurs. Aquest deure i responsabilitat que s’exigeix i ha de continuar exigint-se a la ciutadania ha de ser en el seu conjunt, sense que sigui possible pensar que el col·lectiu de receptors del servei que es troben en risc d’exclusió residencial queda al marge d’aquestes obligacions generals, que són irrenunciables i universals.

Essent així, és necessari complementar la normativa fixant el límit màxim de consum d’aigua responsable tot preveient-se pel cas que se sobrepassi aquest límit el seu necessari abonament (pagament de l’excés), i seguiment del procediment següent:

³ https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml?_ga=2.212048340.1979326181.1661419836-1822420385.1661419836
<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

- Detectada aquesta situació, les companyies subministradores ho comunicaran a l'usuari informant que s'ha detectat un consum excessiu d'aigua, en els termes en què ja ho preveuen amb caràcter general els Reglaments del servei corresponents, per tal que en cas d'existir una fuga es duguin a terme les actuacions pertinents. Paral·lelament, ho hauran de posar en coneixement dels Serveis Socials perquè al seu torn facin les gestions pertinents.
- Serveis Socials s'haurà de posar en contacte amb el receptor del servei per tal de determinar si aquest consum desmesurat d'aigua és provocat com a conseqüència d'hàbits irresponsables o bé com a conseqüència d'una fuga en la seva instal·lació interior, havent de tenir present que la companyia subministradora en tot cas haurà avisat, prèviament, al receptor del servei de l'excés de consum degut a possible fuga.
- En cas que l'excés de consum d'aigua no respongui a una fuga, sinó a un ús no racional del recurs, això és irresponsable, es concedirà un període de dos mesos (període que coincidiria amb l'enviament de la següent factura en aquells casos on hi ha una facturació bimestral, molt habitual en el sector) per tal que l'usuari corregeixi els seus hàbits de consum, de manera que aquest es faci de forma responsable. Si durant aquest període la persona o unitat familiar continua reiterant-se en l'excés de consum per sobre del límit establert, es deixaran d'aplicar les bonificacions i/o tarifes socials i s'exigirà el seu pagament i, cas d'impagament, l'entitat subministradora estarà facultada per a iniciar el procediment reglamentari per a la suspensió del subministrament d'aigua.

La possibilitat de procedir a la suspensió del subministrament d'aigua en aquests casos, es troba plenament justificada i és conforme a la Llei 24/2015 en tant que aquesta té per finalitat garantir un subministrament bàsic però no justifica ni avala un ús irracional i irresponsable del recurs -ni tampoc fraudulent- en detriment de tercers, del propi servei d'abastament d'aigua i del medi ambient en general.

És inqüestionable que l'ús responsable del recurs és un deure i obligació que tenen tots els receptors del servei sense excepcions.

- En cas que l'excés de consum d'aigua sigui provocat per part d'una fuga, aquesta haurà de ser reparada pel receptor del servei, amb l'ajuda dels mitjans que posi a disposició el propi Ajuntament o altres agents, aplicant-se a l'excés d'aigua consumit les bonificacions tarifàries i aplicables als tributs associats al consum d'aigua previstes a la normativa aplicable.

5. Sobre la interpretació dels llindars econòmics establerts en la Llei 24/2015 per a considerar que una persona o unitat familiar es troba en Risc d'Exclusió Residencial.

L'article 5.10 de la Llei 24/2015 es refereix únicament als ingressos rebuts per part de les persones o unitats familiars (prenent com a referència l'IRSC) per tal de diferenciar si una persona o unitat familiar es troba en situació de risc d'exclusió residencial, de tal manera que disposa: *"s'entén que les persones i unitats familiars es troben en situació de risc d'exclusió residencial sempre que tinguin uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC, si es tracta de persones que viuen soles, o uns ingressos inferiors a 2,5*

vegades l'IRSC, si es tracta d'unitats de convivència, o uns ingressos inferiors a 3 vegades l'IRSC, en cas de persones amb discapacitats o amb gran dependència. En el cas que els ingressos siguin superiors a 1,5 vegades l'IRSC, cal un informe dels serveis socials que acrediti el risc d'exclusió residencial”.

L'experiència d'aquests anys ens ha demostrat (arran de possibles inspeccions o actuacions a finques o habitatges) que no resulta coherent que únicament es tinguin en consideració els ingressos rebuts per una persona o unitat familiar per a discernir si la mateixa es troba en risc d'exclusió residencial o no, sinó que és necessària fer una valoració global dels actius d'aquella persona o unitat familiar (incloent, a banda dels ingressos econòmics, aspectes com el patrimoni, per exemple), als efectes de concloure de forma més precisa si concorre o no aquesta situació de risc d'exclusió residencial. A més, aquesta valoració total dels actius de la persona o unitat econòmica no només hauria de tenir en consideració el que consta declarat a Espanya, sinó també en territori estranger.

Així, i per evitar que produeixin disfuncions en l'aplicació de llei protegint-se a qui no ho necessita, caldria concretar en el desenvolupament que es realitzi, que els ingressos referits en l'article 5.10 s'han d'interpretar en sentit ampli, entenent-se com a “ingressos” la totalitat dels actius que corresponen a la persona o unitat familiar (incloent ingressos econòmics, valoració total del seu patrimoni, etc), tant en territori espanyol com estranger.

A més, s'ha de tenir en compte que el Codi de Consum de Catalunya conté altres definicions sobre consumidors vulnerables i caldria unificar definicions per garantir una adequada protecció, sens perjudici que si als Serveis Socials se'ls hi facilita l'accés directe a la informació econòmica i patrimonial són qui millor pot concretar si existeix o no, realment, una situació d'exclusió residencial o vulnerabilitat.

6. Concreció de la vigència dels Informes de Risc d'Exclusió Residencial.

Partint de la base que la Llei 24/2015 no defineix quina durada tenen els Informes de Risc d'Exclusió Residencial, resulta imprescindible que en el desenvolupament reglamentari s'estableixi que aquests Informes han de tenir necessàriament una vigència limitada en el temps, considerant-se que el termini d'un any resulta proporcionat i raonable.

Aquesta limitació de la vigència dels Informes de Risc d'Exclusió Residencial es considera necessària, als efectes d'evitar situacions fraudulentas (les quals són més propenses a produir-se si s'interpretés que aquests Informes tenen una vigència indefinida), així com per tal de portar un control més estricte i traçabilitat de la situació en la que es troben els beneficiaris d'aquests Informes. És molt probable que la persona o unitat familiar considerada vulnerable a aquests efectes durant un període específic, no comuniqui a Serveis Socials la reversió d'aquesta situació o dit d'altra manera, no comuniqui que ja no és necessari el manteniment de la condició de “persona en risc d'exclusió residencial”.

Pels motius exposats, és necessari establir que el termini de vigència dels Informes de Risc d'Exclusió Residencial seran d'un any, transcorregut el qual sense que la persona o unitat familiar s'hagi dirigit

de nou a Servei Socials perquè pugui comprovar-se el manteniment de la situació, decaurà automàticament la condició d'exclusió residencial de la persona o unitat familiar, amb les conseqüències pertinents.

7. La formalització de Protocols i l'obligatorietat d'emetre Informe sobre la concurrència o no de Risc d'Exclusió Residencial: Els pronunciaments judicials existents.

L'article 6.2 de la Llei 24/2015 preveu que *“S'ha d'establir, com a principi de precaució, un protocol obligat de comunicació als serveis socials i d'intervenció d'aquests serveis prèviament a la concessió dels ajuts necessaris per a evitar els talls de subministrament, en els casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades”*. Així mateix, l'article 6.4 estableix que *“Per tal que s'apliqui el principi de precaució establert per l'apartat 2, quan l'empresa subministradora hagi de fer un tall de subministrament ha de sol·licitar prèviament un informe als serveis socials municipals per a determinar si la persona o la unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 5.10. En cas que es compleixin aquests requisits s'han de garantir els subministraments bàsics d'acord amb el que estableix l'apartat 1 i s'han d'aplicar els ajuts necessaris establerts per l'apartat 3 per tal de no generar un deute a la persona o la unitat familiar”*.

Successivament l'article 9.4 de la Llei 24/2015 disposa que: *“La sol·licitud d'un informe als serveis socials per a determinar si una unitat familiar es troba en una de les situacions de risc d'exclusió residencial determinades per l'article 6.4 obliga l'Administració a emetre l'informe en un termini de quinze dies. Si transcorre aquest termini i no s'ha emès l'informe, s'entén que la unitat familiar es troba efectivament en situació de risc d'exclusió residencial”*.

En relació amb aquests articles, cal dir que les Sentències relacionades en el punt primer d'aquest escrit deixen clar que:

- El Protocol al qual es fa referència en l'article 6.2 de la Llei té naturalesa reglamentària. Ja ha quedat explicat en el primer punt d'aquest escrit.
- És necessari regular, via reglamentària, el contingut mínim i essencial d'aquest Protocol. En efecte, la finalitat d'aquest Protocol, tal i com disposa el Fonament Jurídic Cinquè de la Sentència 5403/2020 dictada per part del TSJ de Catalunya, de 29 de desembre de 2020, és la d'establir vies procedimentals amb obligacions de fer i no fer que resulten innegables, regular la tramitació del procediment en qüestió en els terminis i vies que s'exposen i de fixar els efectes que comporta aquest procediment per a les empreses i particulars que es trobin en aquesta situació.
- La falta d'emissió d'Informe per part de Serveis Socials està interpretat erròniament com un supòsit de silenci administratiu positiu quan es tracta d'una presumpció legal sobre l'existència d'uns determinats fets acotada en el temps i subjecta a l'obligada i irrenunciable comprovació efectiva de la seva existència o no per part dels Serveis Socials.

En efecte, la recent **Sentència núm. 956/2022 del Tribunal Suprem, de 7 de juliol (Secció**

4a, Sala del contenciós administratiu, rec. cassació núm. 1240/2021), dictada arran d'un recurs de cassació interposat per part de l'Ajuntament de Castellar del Vallès contra la Sentència núm. 4084/2020, de 14 d'octubre, de la Secció 3a de la Sala del Contenciós Administratiu del TSJCat favorable a Naturgy Iberia, S.A. (NISA) i Comercializadora Regulada Gas & Power, S.A (COMREG).

L'interès cassacional del recurs promogut fou determinar si, en relació a l'actuació objecte d'impugnació a la jurisdicció contenciosa administrativa, la falta d'emissió de l'informe previst en els articles 6.4 i 9.4 de la Llei 24/2015 es tracta d'un supòsit d'inactivitat o bé d'un supòsit en què entra en joc la ficció del silenci administratiu. La sentència del Tribunal Suprem, avalant la del TSJ de Catalunya, resol que es considera un supòsit d'inactivitat, tot afegint l'Alt Tribunal en el Fonament Jurídic 5è de l'esmentada Sentència que la falta d'emissió d'informe en termini no pot interpretar-se en el sentit que entra en joc la figura del silenci administratiu -ni negatiu ni positiu- en base al raonament jurídic següent:

“En este marco, sostener que el silencio administrativo puede operar cuando lo solicitado es que la Administración informe sobre una situación de hecho resulta conceptualmente muy complicado; máxime cuando el informe constituye un trámite preceptivo para que el particular pueda llevar a cabo una actuación. Si la falta de emisión del informe se caracterizara como silencio administrativo negativo, ello equivaldría a admitir que la Administración puede legítimamente forzar al particular a iniciar un recurso contencioso-administrativo simplemente para que no se paralice el procedimiento administrativo. Y si la falta de emisión del informe -como parece entender el Ayuntamiento de Castellar del Vallés, en aplicación del art. 9 de la Ley catalana 24/2015 - se caracterizara como silencio administrativo positivo, ello equivaldría a afirmar que el particular debe iniciar un recurso contencioso-administrativo con la sola finalidad de destruir una presunción legal sobre una situación de hecho; es decir, se trataría de un proceso en que no se discutiría sobre derechos o deberes, sino únicamente sobre la determinación precisa de un hecho. Pues bien, esta Sala no dice que todo ello fuera necesariamente absurdo o inviable, pero desde luego sería absolutamente inusual e innecesariamente alambicado”.

[...]

La otra consideración hace referencia a que el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 establece una presunción legal sobre una situación de hecho: si transcurren quince días sin que la Administración municipal emita el informe solicitado, debe entenderse que hay una situación de vulnerabilidad. Ello comporta, como es obvio, que la entidad suministradora no sólo no puede cortar el suministro por impago, sino que tampoco puede acudir a otros medios de prueba para desvirtuar la presunción legal de que hay una situación de vulnerabilidad. Así, si se interpreta el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 en clave de silencio administrativo, la única vía a disposición de la entidad suministradora sería - como quedó apuntado más arriba y como explícitamente afirma el Ayuntamiento de Castellar del Vallés- iniciar un nuevo recurso contencioso-administrativo con la sola finalidad de aclarar una situación de hecho. Esto sería, cuanto menos, dudosamente compatible con la previsión constitucional de un procedimiento administrativo garantista (art. 105 de la Constitución) y, desde luego, permitiría a los ayuntamientos mediante la simple omisión impedir una eficaz gestión del servicio prestado por las entidades suministradoras. En otras palabras, el coste para las entidades suministradoras de interpretar el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 en clave de silencio administrativo sería desproporcionado.

Igual de contundent resulta la pròpia Sentència del TSJ de Catalunya (la qual queda confirmada pel pronunciament del Tribunal Suprem esmentat), estableix, en el seu Fonament Jurídic Quart, que l'Administració té l'obligació de resoldre encara que hagi transcorregut el termini de 15 dies establert en la Llei 24/2015:

*“No cabe dudar, por tanto, que nos hallamos ante un procedimiento de oficio en defensa de esos sentidos intereses jurídico públicos que incorpora en su seno los trámites que se ya se han indicado - en lo que ahora interesa con una solicitud de la empresa suministradora e informe de la administración a evacuar en el plazo de 15 días- y de tal suerte que **resulta neurálgico, vital y fundamental su emisión en forma y fondo con los datos que se obtengan y precisamente en sentido positivo o negativo para acoger o excluir los supuestos que procedan, a no dudarle a los fines y objetivos establecidos legalmente, sin que sean de recibo ni otros pronunciamientos, ni otras disculpas o impropias justificaciones, mucho menos generalizantes que no desciendan al caso que proceda, ni excusas, evasivas o subterfugios de falta de normativa ni de medios personales o materiales.***

*Es más, si bien se detiene la atención, **el régimen establecido una vez transcurrido el plazo, no debe ser entendido como fatal ya que continúa siendo necesario emitir el informe y acreditar la situación en liza. Tampoco lo es de sentido positivo ni negativo a la solicitud efectuada**”.*

Per tant, als efectes que aquí interessin, són de summa rellevància tots aquests pronunciaments judicials i en particular el del Tribunal Suprem en el que expressament es reconeix que les previsions de la Llei si continuen entenent-se com actualment s'està fent comporta l'assumpció per part de les companyies subministradores d'una intervenció en la protecció de les situacions de risc d'exclusió residencial que és desproporcionada i contrària a un procediment administratiu amb compliment de les garanties legals. És a dir, contrari a l'ordenament jurídic. Tant és així, que per exemple la normativa que regula els diferents tributs que actualment es troben associats al consum d'aigua, cap d'ells preveu que les tarifes socials o la protecció s'apliqui sense que existeixi un informe exprés de serveis socials (així, cànon de l'aigua, taxes de clavegueram, TMTR, etc).

Així, per tal que no continuïn produint-se disfuncions que comporten que el pes de les mesures adoptades per la Llei 24/2015 siguin assumides majoritàriament per l'entitat subministradora, essent aquesta situació desproporcionada i desraonada, cal treballar -sens perjudici de la pertinent també modificació legal- perquè aquest desenvolupament reglamentari de la Llei 24/2015 que es preveu sigui coherent i precisi o reforci que:

- El Protocol que preveu l'article 6.2 de la Llei 24/2015 és un protocol únic i no ha de dependre dels Serveis Socials d'un determinat municipi perquè el procediment sigui un o altre. Ha de ser homogeni, existir en tots els casos les mateixes garanties i adequar-se a les previsions legals tot permetent el compliment de la finalitat legítima que persegueix la Llei.
- Existeix una obligació ineludible dels Serveis Socials d'emissió d'un informe en el termini de quinze dies en el que es determini si la persona o unitat familiar es troba en risc d'exclusió residencial. Obligació d'expedició de l'informe que lògicament es manté en tot cas superat aquest termini.

- El termini de quinze dies que fixa la Llei 24/2015 és indisponible, de manera que “la falta de mitjans personals o materials” no pot ser motiu per obligar a l’entitat subministradora a fixar un període superior o l’enviament de sol·licituds esglaonades, alterant la gestió del servei. Fer-ho és, com ja s’ha dit, desproporcionat per l’entitat subministradora i entorpeix la gestió eficaç del servei.
- No entra en joc la ficció del silenci positiu en cas de mancada emissió de l’informe dels serveis socials, havent d’assumir el compromís d’expedició sempre i en tot cas d’aquests informes amb la finalitat prevista per la Llei 24/2015. El criteri del Tribunal Suprem és clar en relació a aquest aspecte: és responsabilitat dels Ajuntaments (a través dels seus Serveis Socials) establir els fets (risc d’exclusió residencial o no), amb independència de què la Llei hagi establert una presumpció pels casos en què, transcorreguts els quinze dies, no s’hagi emès l’informe. Aquesta presumpció -que no silenci administratiu positiu- ha de ser substituïda per l’informe que acrediti la realitat dels fets i això s’ha de dur a terme en el menor temps possible.

8. Ad cautelam. Regulació específica d’aquelles situacions respecte de les quals es desconeix si la persona o unitat familiar es troba en situació de risc d’exclusió residencial o no.

Sens perjudici de les aportacions contingudes en el punt anterior, cal fer referència a les conegudes situacions en les què els Serveis Socials no disposa d’informació en la seva base de dades respecte de si una persona o unitat familiar es troba en situació de risc d’exclusió residencial o no.

Per això, atès que la Llei 24/2015 no estableix expressament com cal procedir quan Serveis Socials desconeix la situació d’aquesta persona o unitat familiar i no pot acreditar-ne la seva situació, es proposa que el procediment relatiu a la petició d’emissió de l’informe dels Serveis Socials disposi de les fases següents, **tenint-se en compte en tot cas que els terminis han de ser raonables i la gestió no ha d’acabar essent desproporcionada per les companyies subministradores**, tal i com ja ha manifestat el Tribunal Suprem:

- Es consultarà a l’Ajuntament corresponent, a través d’un llistat amb la relació de persones o unitats familiars, l’existència de risc d’exclusió residencial.
- L’Ajuntament corresponent, en cas que no tingui dades sobre la persona o unitat familiar que es consulta, emetrà l’informe al qual fa referència la Llei 24/2015 indicant que la persona o unitat familiar es troba en situació “Desconeguda”.
- Una vegada rebut l’Informe dels Serveis Socials de l’Ajuntament, les entitats subministradores procediran de la següent manera:
 - a) S’enviarà una única comunicació al titular del contracte de subministrament per tal d’informar-li que Serveis Socials de l’Ajuntament no pot acreditar que es trobi en risc d’exclusió residencial i que, si es trobés en dita situació, disposa d’un termini de quinze dies naturals per adreçar-se a les dependències de Serveis Socials i aportar la documentació necessària per tal d’acreditar la seva situació econòmica personal.
 - b) Si durant el termini concedit el titular del contracte de subministrament s’adreça a Serveis Socials a manifestar la seva possible situació de vulnerabilitat, aquests han d’informar amb caràcter immediat a les entitats subministradores que s’està

analitzant el supòsit particular. D'aquesta manera, i de forma provisional, l'entitat subministradora no realitzarà cap actuació de suspensió de subministrament des de la data en què l'interessat ha comparegut a Serveis Socials fins a què disposi de la valoració final d'aquests Serveis.

- c) En el supòsit indicat, Serveis Socials enviarà la valoració final a l'entitat subministradora en un termini màxim de quinze dies naturals, a comptar des de la compareixença de l'interessat a Serveis Socials que determinarà la concurrència o no de la situació que pretén protegir la Llei (existència de situació de risc d'exclusió residencial).
- d) Si en el termini concedit (quinze dies naturals) el receptor del servei no contacta amb els Serveis socials per intentar acreditar la seva situació de vulnerabilitat, es considerarà que no es troba en risc d'exclusió residencial a tots els efectes, de manera que no constant acreditada la seva situació de risc d'exclusió residencial, podrà iniciar-se el procediment de suspensió del subministrament per falta de pagament, sens perjudici que aquesta situació pugui revisar-se des del moment en què l'interessat comparegui davant Serveis Socials a tal efecte. En aquest últim cas, es reprendrà el subministrament mentre duri el procediment, aplicant-se així el procediment indicat a l'apartat anterior.

9. Eventuals situacions de risc d'exclusió residencial que afloren arran de la detecció d'un ús fraudulent del servei.

De la redacció de la Llei 24/2015 semblaria desprendre's que únicament preveu aquelles situacions relatives a persones o unitats familiars titulars d'un contracte de subministrament d'aigua i que, per la seva situació de vulnerabilitat, tenen problemes per tal de fer front al pagament de les factures derivades d'aquest subministrament (així, l'article 6.2 fa referència a "*casos d'impagament per manca de recursos econòmics de les famílies afectades*" i l'article 6.5, a que "*l'empresa subministradora ha d'informar, en qualsevol avís o comunicació que faci referència a la manca de pagament del servei, dels drets relatius a la pobresa energètica establerts per aquesta Llei*"). És a dir, la terminologia de la Llei semblaria estar associada a l'existència d'un contracte, és a dir d'una relació sinal·lagmàtica entre l'usuari i el gestor del servei, de manera que semblarien quedar oblidades aquelles persones o unitats familiars que fan un ús fraudulent de l'aigua (per tant, aquelles que no són titulars d'un contracte de subministrament d'aigua) i que alhora es trobarien en situació de risc d'exclusió residencial.

Essent això així, cal tenir en compte que la Disposició Addicional Novena de la *Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial*, preveu que, a l'empara d'aquesta mateixa Llei i de la Llei 24/2015, les Administracions Públiques podran recollir i tractar dades de caràcter personal que siguin necessàries i adequades, sense que calgui obtenir el consentiment de la persona afectada per a la comunicació d'aquestes dades. Per tant, de la Disposició Addicional Novena esmentada i de la literalitat de les previsions de la Llei 24/2015 semblaria que les entitats subministradores tindrien dificultats en fer una eventual consulta a Serveis Socials davant una situació fraudulenta on hi hagi a més clars indicis de concurrència d'una situació d'exclusió de risc residencial.

Per tant, per tal que es pugui regularitzar el contracte de subministrament d'aquestes persones o unitats familiars als efectes que puguin gaudir del dret del subministrament d'aigua amb els beneficis que atorga la situació de risc d'exclusió residencial a l'empara de la Llei 24/2015, es considera necessari aclarir si la sol·licitud d'informe als Serveis Socials previst a la Llei ja dona cobertura a aquests supòsits o en el seu cas cal incloure específicament la possibilitat de consultar als Serveis Socials la possible situació de risc d'exclusió residencial que aflori arran d'una situació fraudulenta.

D'altra banda, i lligat amb l'anterior, cal posar de manifest una situació que Aigües de Barcelona ve experimentant des de l'entrada en vigor de la Llei. En concret, en supòsits en què s'està produint frau i es detecta alhora una situació de risc d'exclusió residencial, es requereix executar una nova instal·lació o bé rehabilitar-la -sobretot en els casos on hi ha comptadors generals i l'escomesa ha quedat anul·lada- per poder regularitzar la situació i poder realitzar una alta en el servei de subministrament domiciliari d'aigua en els termes exigits reglamentàriament, una vegada eliminat el frau.

Per tant, en molts casos es tracta de dur a terme actuacions en les instal·lacions interiors que són responsabilitat del receptor del servei tal i com regulen els Reglaments del Servei corresponents⁴ i que han de permetre el subministrament efectiu de l'aigua potable a aquestes persones.

Atès que aquestes actuacions comporten uns costos elevats que hauria d'assumir el receptor del servei vulnerable i per tant sense recursos, caldria que, per tal que es pogués donar compliment a la finalitat perseguida per la Llei -garantir els subministraments bàsics-, específicament es concretés que és l'Administració qui se n'ha de fer càrrec, sens perjudici que en la formalització voluntària del Conveni previst a l'article 6.3 de la Llei, pugui establir-se un finançament alternatiu. Així mateix, hauria de valorar-se l'adequació de considerar-se en aquests casos i no obstant es tracti d'instal·lacions interiors com a un cost del servei de subministrament d'aigua potable en atenció a allò previst al principi de recuperació de costos i en particular a la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlament Europeu i Consell de 16 de desembre de 2020, relativa a la qualitat de les aigües de consum humà.

⁴ Així, a títol d'exemple, de conformitat amb l'article 31.4 del Reglament del Servei Metropolità del Cicle integral de l'aigua, segons el qual *"és responsabilitat del receptor del servei la conservació i reparació de les avaries en les instal·lacions generals i particulars (...)"*.