

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.

Segons consta publicat al web Participa Gencat les preguntes concretes que es formulen són les següents:

- 1) Considereu que cal desenvolupar i clarificar la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica?
- 2) Cal considerar altres alternatives a les proposades?
- 3) Quins aspectes considera que s'ha d'incorporar al projecte normatiu?
- 4) Hi ha algun aspecte que no s'hagi tingut en compte i que hauria de ser valorat per l'Administració de la Generalitat?
- 5) Hi ha altres efectes negatius o positius derivats del marc normatiu vigent que s'estiguin produint actualment que no s'han posat en relleu?

Sens perjudici que es considera que també cal treballar per dur a terme una modificació de la pròpia Llei, es realitzen les següents **APORTACIONS**:

1. Els efectes de l'aplicació de la Llei 24/2015.

La Llei 24/2015 conté previsions que són insuficients i per tant la seva aplicabilitat s'ha revelat complexa i amb disfuncions que situen al gestor del servei d'abastament com a garant universal, assumint càrregues procedimentals i econòmiques desproporcionades que afecten directament a la gestió de la morositat.

La Llei 24/2015 no pot desvirtuar els mecanismes de què disposen els gestors del servei d'abastament i en aquest sentit cal recordar que la finalitat legítima de la Llei 24/2015 és garantir els serveis bàsics al col·lectiu en risc d'exclusió residencial, sense que això signifiqui que s'impedeixi dur a terme el procediment de suspensió del servei quan així correspongui. Així mateix, també cal recordar que el cost de garantir el subministrament no és responsabilitat del gestor del servei. 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, tal i com així es recull en els pronunciaments judicials existents en relació amb aquesta Llei (Sentència TSJ Catalunya de 29 de desembre de 2020).

Per tant, el desplegament reglamentari que es faci de la Llei 24/2015 ha de reconèixer que l'aplicació de les mesures derivades de la Llei 24/2015 -mesura per 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 que estableix la Directiva Marc de l'Aigua i ha estat traslladat a l'ordenament jurídic espanyol, 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 a l'aigua destinada al consum humà) i annex IV relatiu a la informació que s'ha de publicar.

2. Impossibilitat d'establir via reglament un règim sancionador.

A través del desplegament reglamentari que es pretén únicament podrà concretar-se, complementar-se o desenvolupar-se les previsions generals previstes en la Llei 24/2015, però en cap cas es podrà establir un règim sancionador ja que la llei no tipifica conductes infractores. L'eventual establiment d'un règim sancionador via reglament seria contrari a l'ordenament jurídic.

3. 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.

La Llei 24/2015 té com a finalitat legítima garantir els serveis bàsics al col·lectiu que es troba en situació de risc d'exclusió residencial, però en cap cas pot avalar ni donar cobertura jurídica a situacions d'ús irracional i irresponsable del recurs en detriment del propi recurs, el propi servei i de tercers.

Hi ha una obligació comuna i transversal dels poders públics, dels operadors i de la ciutadania en general -sense d'excepcions- de fer un ús responsable de l'aigua. La garantia d'accés al servei de subministrament d'aigua no pot menystenir ni buidar de contingut aquesta obligació de caràcter universal.

Així, atès que en la Llei 24/2015 no s'estableixen consums responsables de subministrament d'aigua i essent que el sector de gestors del servei ha detectat que una vegada es reconeix la situació de risc d'exclusió residencial amb els beneficis associats es produeixen casos d'ús irracional del recurs, esdevé necessari incloure en el desenvolupament normatiu un topall màxim de consum d'aigua als efectes que s'evitin malbarataments o consums que excedeixen la mitjana en comparació amb altres habitatges similars, tenint en compte que cal fer un ús responsable d'aquest recurs, sempre i en tot cas i, en especial, a la vista dels períodes de sequera que estem vivint.

A l'hora d'establir-se aquest límit, i a mode orientatiu, recordem que d'acord amb els criteris de l'Organització Mundial de la Salut, s'ha determinat com a "consum responsable" 100 litres per persona¹ i dia 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.

¹ 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>

També, es considera rellevant regular i desenvolupar quin procediment caldrà seguir pel cas que se sobrepassi aquest límit del consum responsable de l'aigua que s'estableixi (a títol d'exemple, abonament del consum extraordinari respecte del que es fixi com a consum responsable), als efectes que aquesta situació no es perpetui en el temps, fixant-se mesures en funció de l'origen de tal excés de consum (a títol d'exemple, si no reverteix la situació de consum irresponsable haurien de deixar-se d'aplicar les bonificacions o tarifes socials i en cas de manca de pagament del consum realitzat, habilitar als gestors a iniciar el procediment de suspensió del servei d'acord amb els reglaments dels serveis corresponents).

4. Concreció del criteri establert a la Llei 24/2015 per determinar la concurrència de situació de Risc d'Exclusió Residencial o no.

Segons l'establert en l'article 5.10 de la Llei 24/2015, per tal de considerar si una persona o unitat familiar es troba en risc d'exclusió residencial, que els seus ingressos no sobrepassin els següents llindars econòmics:

- *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.*

No obstant, cal que en el desenvolupament reglamentari es concreti que aquesta interpretació d'"ingressos" prevista en la Llei 24/2015 no s'ha d'entendre feta únicament als sous, ajudes o altres que puguin percebre aquestes persones o unitats familiars (és a dir, en sentit estricte), sinó que s'ha d'interpretar en sentit ampli, això és, que cal tenir en consideració el total d'actius que la persona o unitat familiar ostenti (incloent el patrimoni, per exemple), tant dins com fora de territori espanyol.

Aquesta aportació es realitza en el benentès que aquesta interpretació més àmplia de l'article 5.10 de la Llei 24/2015 ajudarà a realitzar una valoració global més acurada sobre si una persona o unitat familiar es troba o no en situació de risc d'exclusió residencial i permetrà assegurar que es protegeixi a qui realment ho necessita.

Igualment, s'estima també pertinent recordar en aquest tràmit 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.

5. Vigència dels Informes de Risc d'Exclusió Residencial.

En tant que la Llei 24/2015 no estableix en el seu articulat un període de vigència de l'Informe de Risc d'Exclusió Residencial que emeten les Administracions corresponents, considerem que el desenvolupament reglamentari de la Llei és una bona oportunitat per a incloure'l.

Així, es proposa establir que els Informes de Risc d'Exclusió Residencials no poden tenir una vigència superior a l'any, considerant-se aquest un termini proporcionat i raonable.

Aquesta aportació es realitza en el benentès que el fet d'emetre un Informe de Risc d'Exclusió Residencial que pugui tenir una vigència indefinida en el temps, comportarà de ben segur situacions fraudulentas (intencionades o no) així com una pèrdua de traçabilitat d'aquestes situacions tant per part de les Administracions com per part de les entitats subministradores.

Per tal d'evitar situacions com les esmentades, una vegada transcorregut el termini de vigència de l'any, hauria de tornar-se a verificar la concurrència de la situació d'exclusió residencial de la persona o unitat familiar. De ben segur una mesura com aquesta contribuirà a un millor compliment de la finalitat perseguida amb la Llei, això és, garantir a qui veritablement ho necessita els serveis bàsics.

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

Esdevé rellevant als efectes que aquí interessen la Sentència núm. 5403 del Tribunal de Justícia de Catalunya, de data 29 de desembre de 2020 -que motiva la consulta segons s'indica expressament-, així com allò que es deriva de la recent Sentència núm. 956/2022 del Tribunal Suprem, de 7 de juliol (Secció 4a, Sala del contenciós administratiu, rec. cassació núm. 1240/2021).

D'aquests pronunciaments judicials, que sens dubte s'han de tenir en compte en el desenvolupament reglamentari, cal destacar:

- El Protocol al qual es fa referència en l'article 6.2 de la Llei té naturalesa reglamentària.
- És necessari regular, via reglamentària, el contingut mínim i essencial d'aquest Protocol. És clara en aquest sentit la Sentència 5403/2020 dictada per part del TSJ de Catalunya, de 29 de desembre de 2020: "*[...] los efectos del protocolo se dirigen a establecer vías procedimentales con mandatos de hacer y no hacer innegables, también de tramitación en los plazos y vías que se exponen, de informe, y muy especialmente de efectos para esas empresas y los particulares que se hallen en determinada situación*".
- 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, no deixa dubtes la recent Sentència del Tribunal Suprem esmentada:

“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”.**

Per tant, cal corregir les constatades disfuncions que s'estan produint derivades de l'aplicació de la Llei 24/2015, havent-se d'evitar les càrregues de tota índole que actualment, de forma desproporcionada i desraonada, estan recaient sobre els gestors del servei d'abastament, no

adequant-se així ni aquesta concreta Llei ni tampoc a l'ordenament jurídic en general.

Així, sens perjudici d'una eventual modificació legal que també es considera necessària, el desplegament reglamentari, a la vista dels pronunciaments judicials existents, ha de servir per concretar i/o reforçar:

- Que el Protocol de l'article 6.2 de la Llei 24/2015 ha de ser únic.
- Que és exigible, sempre i en tot cas, l'emissió d'informe per part dels serveis socials en un termini de quinze dies. En efecte, aquesta obligació no decau per la mera expiració d'aquest termini sense que aquest hagi estat emès, per tant, és una obligació que es manté fins a la seva efectiva emissió.
- Que la falta d'emissió d'informe per part de serveis socials en el termini de quinze dies no comporta que operi la figura del silenci administratiu positiu, sinó que allò que preveu l'article 9.4 pel cas de falta d'emissió en termini, és una presumpció de concurrència d'uns fets respecte dels que en tot cas hi ha una obligada i irrenunciable comprovació de la seva concurrència en el menor temps possible.
- Que el termini de quinze dies que fixa la Llei 24/2015 és indisponible. No es pot fixar, via protocols o qualsevol altre instrument, un període superior o altres requisits d'enviament de les peticions d'emissió d'informes.

7. Respecte a la falta de disposició d'informació sobre la persona o unitat familiar per part de Serveis Socials.

La Llei 24/2015 no preveu en cap cas com cal procedir en cas que l'Administració no disposi 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. Atès que es tracta d'una situació que en cap cas pot considerar-se excepcional, sinó més aviat al contrari, cada vegada més freqüent, és necessari que en el desenvolupament reglamentari que es proposa s'estableixi i concreti quin procediment cal seguir en aquests casos, als efectes de dotar-lo de seguretat jurídica i havent-se de tenir en compte en tot cas que el procediment en qüestió haurà de ser raonable no implicant càrregues desproporcionades i injustificades a assumir per part dels gestors del servei d'abastament. Això seria contrari a l'ordenament jurídic i així ja ho ha declarat el Tribunal Suprem.

8. Ús fraudulent dels serveis bàsics acompanyades de situacions de risc d'exclusió residencial no declarades.

Preocupa el buit legal que sembla existir a la Llei 24/2015 entorn aquells casos en què hi ha un ús del servei sense disposar d'un contracte en vigor. La terminologia emprada per la Llei estaria associada a l'existència d'un contracte, és a dir d'una relació sinal·lagmàtica entre l'usuari i el gestor del servei de subministrament.

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*, determinaria que les Administracions Públiques no poden recollir i tractar dades de caràcter personal d'aquestes persones o unitats familiars que tot i fer ús del servei no disposen d'un contracte en vigor -ús fraudulent del servei-, ja que no es tractaria de supòsits previstos en la Llei 24/2015.

Per la qual cosa, cal aclarir i concretar si aquestes situacions també queden emparades dins la Llei 24/2015 i per tant en aquelles situacions fraudulentas on hi hagi clars indicis de ser una situació de risc d'exclusió residencial, poder efectuar per part dels gestors del servei, amb la seguretat jurídica que és exigible, la corresponent petició d'informe als serveis socials que pertoquin.

En relació amb les situacions descrites anteriorment, una vegada eliminat el frau i es regularitzi la situació i la posterior alta en el servei de subministrament domiciliari d'aigua, caldria també que el desenvolupament reglamentari concretés quin procediment caldria dur a terme pel cas que fos necessària l'execució de noves instal·lacions interiors o comunitàries o bé rehabilitar les existents, tot determinant el seu finançament a assumir en el seu cas per l'Administració Pública (sens perjudici de la formalització voluntària d'eventuals convenis a tal efecte), ja que les instal·lacions interiors són a càrrec dels receptors del servei d'acord amb allò previst en els corresponents Reglaments del Servei. Caldria també valorar-se l'adequació de considerar-se en aquests casos i no obstant es tracti d'instal·lacions interiors com un cost del servei de subministrament d'aigua potable d'acord amb 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.
