



León, 5 de diciembre de 2019

Ayuntamiento de Cistérniga
Ilma. Sra. Alcaldesa
Plaza Mayor 14
47193 CISTÉRNIGA
(Valladolid)

Asunto: Fuga de agua. Consumo desorbitado. Facturación.

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1488/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja es la disconformidad con las liquidaciones de la tasa de agua girada a XXX, con NIF XXX, correspondientes al XXX y XXX trimestres de XXXX, siendo el objeto imponible la vivienda sita en la calle XXX de La Cistérniga.

Manifiesta el autor de la queja que la cuantía de las liquidaciones, que ascienden a la cantidad de XXX euros y XXX euros, respectivamente, se deben, no al consumo ordinario de agua, sino a una fuga, señalando que cuando el Ayuntamiento avisó al sujeto pasivo, a mediados de enero, de la anómala lectura, éste lo puso en conocimiento de su seguro que procedió a la reparación. Por este motivo entiende que dicha facturación debe ser atenuada al acreditarse que el agua no ha sido destinada al consumo.

Refiere, así mismo, que por esa causa XXX presentó reclamaciones por escrito, con fechas XXX y XXX (expediente XXX), que fueron desestimadas y que entiende, a su vez, que el Ayuntamiento debió advertirle de una posible fuga al realizar la lectura correspondiente al XXX trimestre de XXX para subsanar la avería y así evitar la facturación desorbitada del cuarto trimestre.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.



En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

“(…) Que conforme a los datos que obran en la Recaudación de este Ayuntamiento, los recibos objeto de reclamación son los que a continuación se relacionan: XXX

En virtud de lo establecido en el artículo 11 b) del Reglamento del Servicio de Abastecimiento de agua potable a domicilio, aprobado por el Ayuntamiento de La Cistérniga, son obligaciones del usuario pagar las cantidades resultantes de liquidación por error, fraude o avería imputables al usuario.-

Asimismo, el artículo 22,2 del citado Reglamento establece que -Las instalaciones y derivaciones que salgan de la llave de registro, serán reparadas por el propietario del inmueble o beneficiario del suministro y realizadas siempre por instaladores autorizados.-

En relación a la reclamación presentada por XXX, con NIF XXX, en la que denuncia que este Ayuntamiento no hizo ningún tipo de intervención por el elevado consumo en el XXX y XXX trimestre de XXX, y consultado al personal encargado del servicio, se hace constar que la lectura correspondiente al XXX trimestre de XXX es de 118 m³, y por tratarse de un trimestre en el que aumenta en general el consumo de agua de todos los usuarios, no se dedujo que pudiera ser debido a una avería en las instalaciones.-

La lectura de contador correspondiente al XXX trimestre de XXX se realiza con fecha XXX, pero debido a una avería en las instalaciones se produjo una gran fuga de agua en el mes de diciembre, por lo que el consumo correspondiente a este trimestre se elevó a 2.704 m³.-

Por todo lo anteriormente expuesto, por la presente le comunico que esta Ayuntamiento no es responsable de la vería producida en las instalaciones de agua de la vivienda sita en la calle XXX nº XXX de La Cistérniga, estando obligado el propietario de la misma a hacer frente a la totalidad el importe que figura en los recibos objeto de reclamación.”

A la vista de lo informado, procedemos a fundamentar el contenido de la presente Resolución.

En primer lugar cabe indicar que, con carácter general y sin perjuicio de las precisiones que haremos más adelante, los recibos del agua fueron emitidos en atención a las lecturas de los consumos realizados y que resulta incontrovertido que los consumos excesivos de los trimestres objeto de la queja se debieron, no a un consumo



efectivo, sino a una fuga en las conducciones o tuberías interiores de la vivienda. Por ello, el problema radica en determinar si los consumos excesivos, debidos a fugas o averías de las tuberías de las viviendas, han de ser asumidos por el contribuyente propietario de la vivienda o por el prestador del servicio de suministro de agua potable.

El Ayuntamiento considera que la normativa municipal es clara y que atribuye toda la responsabilidad al abonado en estos casos, de manera que considera el agua “perdida” por la fuga como agua efectivamente consumida, y descarta, expresamente, cualquier fórmula de atenuación de la facturación con independencia de que el abonado haya actuado o no diligentemente a la hora de localizar la fuga y repararla.

En esta línea citamos la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 24 de octubre de 2011, en la cual, al igual que en el caso estudiado, el Ayuntamiento aprecia un consumo excesivo de agua y avisa al contribuyente para que proceda a reparar la avería, concluye que la rotura de la conducción de agua, una vez realizada la medición por el contador, no implica ninguna responsabilidad del Ayuntamiento.

El Tribunal Administrativo aprecia que los consumos de agua correspondientes al periodo de facturación controvertido resultan excesivos en comparación con otros recibos confrontados a causa de una avería del sistema de conducción. No obstante lo anterior, dicha avería no es responsabilidad del Ayuntamiento, al encontrarse la conducción dentro de la propiedad particular del recurrente y tratarse de instalaciones interiores, como lo pone de manifiesto el hecho de que la reparación realizada haya sido a costa del recurrente.

Más recientemente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 16 de febrero de 2015, también en un supuesto de elevado consumo de agua originado por una avería o fuga de agua en las instalaciones particulares del recurrente, concluye que el contribuyente no puede intentar eludir el cumplimiento de su obligación de asumir el abono del consumo de agua derivado de la avería en sus instalaciones sobre la base de un incumplimiento por parte de la entidad prestadora del servicio, cuando ese incumplimiento ni ha generado directamente el daño, daño que es solamente atribuible al titular de la instalación, ni ha determinado la imposibilidad de conocer la existencia de la avería, por cuanto el interesado estaba en condiciones de conocer directamente el consumo.

En definitiva, el Ayuntamiento sostiene que la cantidad consumida debe ser achacada al contribuyente, en tanto que la fuga ha tenido lugar en la instalación particular del interesado y éste debe la totalidad del agua facturada.

Ahora bien, esta Procuraduría considera que dicha conclusión puede no ser justa, entendiéndose que asimilar, a efectos de facturación, agua “perdida en la fuga” con agua “efectivamente consumida” contradice principios tales como los de proporcionalidad y



equilibrio entre prestaciones y contraprestaciones, que han de regir el conjunto de relaciones jurídicas de servicio público que vinculan a la Administración con los ciudadanos.

En este sentido, compartiendo la argumentación jurídica desarrollada por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (entre otras, Resoluciones 157/2009, de 4 de agosto y 109/2010, de 24 de junio), siendo cierto que el mantenimiento de las instalaciones de propiedad particular va a cargo del propietario, ello no tiene por qué derivar necesariamente en un resultado como el objeto de la queja, imputando un consumo desorbitado a quien se ha comportado con diligencia y reaccionó tan pronto pudo detectar el problema. Dicho de otra manera, imputar al contribuyente en todo caso la cantidad de consumo registrada por el aparato de medición, sin considerar otras circunstancias relacionadas con la actuación del usuario, puede producir consecuencias injustas y perjudiciales para los interesados. En el mismo sentido se pronuncia el Defensor del Pueblo Andaluz (expte. 09/5979).

Así, son numerosas las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio de suministro de agua potable que, partiendo de la consideración de que la facturación automática puede producir una cierta indefensión del interesado, contemplan expresamente la posibilidad de refacturación por avería en instalaciones de propiedad particular, siempre que el importe desproporcionado se deba a causas objetivas ajenas a la voluntad del propietario (entre ellas, rotura de conducciones) y que el interesado adopte con diligencia las medidas oportunas para corregir la deficiencia y evitar que vuelvan a repetirse situaciones similares.

La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo nº 93/2007, de 26 de febrero, ha avalado la procedencia de la atenuación de la facturación en los casos de consumos desproporcionados, motivados por fugas o averías detectadas con posterioridad a las lecturas del contador y que, por lo tanto, deberían ser a cargo del usuario, si de las actuaciones practicadas resultase que el contribuyente obró con la debida diligencia en orden a detectar y subsanar la avería.

En el presente caso, debemos presumir la diligencia en la reparación pues, según informa el autor de la queja, la propiedad, conocida la incidencia, la puso en conocimiento inmediato de su seguro y éste procedió a repararla sin dilación. También presumimos la diligencia del Ayuntamiento en poner en conocimiento del usuario la incidencia cuando realizó la lectura del contador del cuarto trimestre de 2018, descartando que hubiera tenido que hacerlo en la lectura del tercer trimestre por las razones que se exponen en el informe municipal.

Así pues, en la línea mantenida por las Defensorías citadas, ésta Procuraduría llega a las siguientes conclusiones:



a) El art. 35.1 del expresado Reglamento del servicio de suministro de agua de La Cistérniga, define el suministro doméstico como el consistente “en proporcionar agua potable para atender las necesidades normales de las personas residentes en una vivienda”. Por tanto, la primera conclusión es que el agua perdida en una fuga no satisface las necesidades de las personas.

b) El art 42.1 del Reglamento establece que “el importe del suministro se ajustará a las tarifas vigentes y se referirá al consumo realizado y al servicio prestado”, por tanto, el agua perdida en la fuga, aunque es agua suministrada, no es agua efectivamente consumida.

c) Ni el Reglamento del Servicio contempla un método de facturación del agua perdida como consecuencia de una fuga ni la Ordenanza fiscal contempla tarifas específicas para facturar el consumo originado por ese motivo. Por ello, estamos ante una laguna legal de la normativa municipal que debe ser colmada.

Así, la actual redacción del Título Preliminar del Código Civil reconoce expresamente la analogía como método de integración de las normas jurídicas al fijar el artículo 4.1 de dicho texto legal, que *“procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecia identidad de razón”*.

Pues bien, para colmar ese vacío normativo, entiende esta Procuraduría que el presente supuesto puede equipararse a los supuestos de facturación estimativa que contempla el artículo 54 del Reglamento del Servicio de La Cistérniga, cuyo tenor literal reproducimos:

“1. Cuando no sea posible conocer los consumos realmente realizados por no haberse realizado la lectura del contador, como consecuencia de avería en el equipo de medida o por causas no imputables al Ayuntamiento, la facturación se efectuará con arreglo al consumo realizado durante el mismo período de tiempo y en la misma época del año anterior. De no existir, se liquidarán las facturaciones con arreglo a la media aritmética de los seis meses anteriores de los que se disponga de lectura.

2. En aquellos casos en los que no existan datos recientes para poder obtener el promedio al que se alude en el párrafo anterior los consumos se determinarán en base al promedio que se obtenga en función de los consumos conocidos de períodos anteriores. Si tampoco esto fuera posible se facturará un consumo equivalente a la media aritmética del año natural inmediatamente anterior. Si ello tampoco fuera posible se estimará en base a la media aritmética del periodo actual según tipos de uso en el servicio.”

En definitiva, la aplicación analógica al presente supuesto de la solución prevista



para los casos de avería en el contador evitaría la injusticia que supone el pagar por algo de lo que el contribuyente no se ha beneficiado por causas que seguramente no le sean imputables, ajenas a su voluntad, y respetaría el ya citado principio de proporcionalidad entre el servicio efectivamente recibido y el servicio pagado.

Pero es más, la falta de equidad la acrecienta el hecho de que las tarifas contempladas en la Ordenanza sean progresivas toda vez que, si la progresividad de las tarifas trata de gravar los excesos o abusos en el consumo, en los casos de fuga, ni se da una circunstancia, ni la otra.

Por último y más allá del caso concreto, la presente Resolución tiene como finalidad solicitar al Ayuntamiento de La Cistérniga la modificación de la normativa ya citada de manera que en el futuro, situaciones como la presente, sean tratadas con mayor ponderación y equidad, en base a los principios de proporcionalidad y equilibrio entre prestaciones y contraprestaciones entre Administración y administrados.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

I.- Que el Ayuntamiento de La Cistérniga proceda a modificar el Reglamento del servicio y la Ordenanza fiscal de aplicación, a fin de que se contemplen previsiones de atenuación de la facturación de los consumos desorbitados generados por averías en instalaciones particulares en los casos en los que los contribuyentes y usuarios del servicio hayan obrado con la debida diligencia en orden a detectar y subsanar las averías, tan pronto tengan constancia de las mismas, equiparándolas, entre otras posibilidades, a los supuestos de avería en el contador.

II.- Con respecto al supuesto objeto de la queja, que el Ayuntamiento revoque las liquidaciones correspondientes al XXX y XXX trimestre de XXX o, alternativamente, solo la del cuarto trimestre de XXX y emita nueva/s liquidación/es que contemple/n el consumo estimativo sobre la base de lo regulado en el artículo 54 del Reglamento del Servicio para los supuesto de avería en el contador.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López