



León, 11 de diciembre de 2019

Ayuntamiento de Miranda de Ebro
Ilma. Sra. Alcaldesa
Plaza de España 8
09200 MIRANDA DE EBRO
(Burgos)

Asunto: Consumo desorbitado. Fuga de Agua.

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 **1513/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I. el motivo de la queja es la disconformidad con la liquidación de la tasa de agua girada a XXX de fecha XXX, correspondiente al XXX trimestre de XXX, siendo el objeto imponible la vivienda sita en XXX de Orón.

Según manifestaciones del autor de la queja, la liquidación, que asciende a la cantidad de XXX, se debe, no al consumo ordinario de agua, sino a una fuga por una avería en un grifo situado en el jardín. Por este motivo entiende que dicha facturación debe ser atenuada al acreditarse que el agua no ha sido destinada al consumo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

“En relación a la queja de Doña XXX (su referencia XXX), sobre el asunto de referencia, pongo en su conocimiento nuestra versión basada en los datos objetivos que se desprenden de la secuencia temporal de los hechos:

Primero.- El XXX se produjo la lectura del contador por el lector municipal, observando un exceso de consumo de XXX metros cúbicos. Localizado un teléfono de la interesada, se le dio aviso telefónico el XXX. Ambas circunstancias, lectura y aviso, constan en el historial de la póliza XXX del abonado.

A raíz del aviso a la propiedad, el día siguiente, XXX, la interesada presenta un



escrito ante el Ayuntamiento, antes incluso de la emisión del recibo; de donde se desprende que el Ayuntamiento comunicó a la propiedad el exceso de consumo.

El XXX se emite el recibo número XXX, por importe de XXX euros de principal, y vencimiento en fecha XXX.

Segundo.- La incoación del expediente abierto por el escrito de fecha XXX ha sido resuelto y finalizado en fecha XXX, y la interesada ha sido concedora de todas las fases del procedimiento.

Así, el XXX se le requiere la subsanación de la solicitud inicial, con la presentación de determinada documentación complementaria, notificada el XXX, que no fue atendida.

El XXX, al término del vencimiento del periodo voluntario de pago, sin haber sido abonado, se pasa el recibo a la vía ejecutiva.

El XXX presenta nuevo escrito pidiendo explicaciones por el incremento del 5% en el importe del recibo, correspondiente al recargo de la vía ejecutiva, y solicitando se cumpla con la obligación de resolver la solicitud de XXX.

El XXX se remite escrito por el que se le da respuesta a la petición de explicaciones sobre el incremento del importe del recibo, notificado el XXX.

El XXX se dicta decreto desestimando la solicitud de XXX, notificado el XXX.

El XXX, por tanto, se finaliza el expediente administrativo, con la notificación del mismo a la interesada, sin que desde esa fecha tengamos conocimiento de la presentación de recurso alguno.

El XXX se abona el recibo en periodo ejecutivo.

Tercero.- Respecto al método de tarificación a que alude, este viene contemplado en la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de suministro de agua potable (artículo 4º.2 A) con una tarifa mínima y dos tarifas crecientes para el exceso de consumo, sin que se contemple ninguna reducción en casos de fugas. Se trata ante todo de evitar usos indebidos y potenciar el consumo responsable.

De la foto aportada por XXX se desprende que el agua no se destinó al consumo humano, ni se aprecia fuga oculta alguna. A nuestro juicio el agua era destinada, a través de un aspersor, al parecer caído, al riego del jardín, que es el típico caso, junto con el llenado de piscinas, de uso indebido del agua potable, vulnerando lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento de Aguas, que en esencia dispone que "cuando en un inmueble urbano existe una zona de jardín o huerto, no podrá emplearse



para su riego el agua contratada para un inmueble", debiendo ser objeto de un contrato especial.

Cuarto.- Si se contempla reducción, sin embargo, en el caso de fugas ocultas, en la tasa de alcantarillado; pues en estos casos se entiende, una vez probada la existencia de la fuga, que el agua no vierte en la red de alcantarillado.

Se da la circunstancia que la vivienda de XXX, además de que en la misma no ha habido ninguna fuga oculta, por su situación física en la entidad local menor de Orón, no tiene vertido a la red de alcantarillado, ni se le cobra tasa alguna por tal concepto, como se puede observar en el detalle del recibo.

Quinto.- Para concluir, entendemos que la tramitación administrativa ha sido correcta; sin que haya sido recurrida ni siquiera en reposición; y respecto al fondo del asunto, se le ha dado el mismo tratamiento que al resto de contribuyentes de consumos elevados. Entendemos del relato de los hechos y de las pruebas aportadas, que ha habido un uso indebido de agua, destinándola a riego de jardín, (con vulneración del artículo 19 del Reglamento); y que aún en el hipotético caso de que se le hubiera estimado por fuga oculta real, esta estimación hubiera sido inoperante, pues como se dice más arriba, solo se aplica sobre la tasa de alcantarillado, careciendo la vivienda de este servicio.

Sexto.- En apoyo de cuanto llevamos dicho, adjuntamos copia del expediente administrativo, así como el Reglamento del servicio de abastecimiento de agua, y la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por el suministro municipal de agua.".

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

En primer lugar debemos señalar que no consta en el presente expediente de modo indubitado cual fue la causa del elevado consumo de agua del XXX trimestre de 2019 que derivó en la cuantiosa facturación.

Ciertamente, la autora de la queja sostiene que fue una rotura en un grifo situado en el jardín pero más allá de dichas manifestaciones no se acredita dicha circunstancia mediante otros medios de prueba de tal manera que, requerida la propiedad por el Ayuntamiento para que aportase al expediente administrativo la factura de la reparación, la fecha en la que se llevó a cabo y alguna fotografía acreditativa de los trabajos de reparación realizados, ésta no dio respuesta a dicho requerimiento.

Tampoco consta acreditado el destino del agua perdida de manera que, mientras el autor de la queja no lo concreta, el Ayuntamiento presume, sin constatarlo, que era agua destinada para el riego del jardín lo que contravendría lo establecido en el artículo



19 del Reglamento municipal del servicio según el cual no puede utilizarse para el riego el agua contratado para el inmuebles, debiendo realizarse un contrato especial para ese uso del agua.

En cualquier caso, dichas circunstancias no desvirtúa el objeto de la queja que no es otro que la desorbitada facturación derivada de una fuga de agua en las conducciones interiores de la vivienda, agua que, por tanto, no fue destinada al consumo efectivo.

Así, y con carácter general, debemos señalar que el recibo del agua fue emitido en atención a la lectura del contador realizada. 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.

Examinada la normativa municipal, constatamos que ni el Reglamento del Servicio ni la Ordenanza fiscal de Miranda de Ebro regulan estos supuestos de facturación elevada derivada de una fuga en las conducciones interiores y, por tanto, tampoco contemplan fórmulas de atenuación de la facturación.

En relación a estos supuestos, 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.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro 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 abonar la totalidad del agua facturada.

Ahora bien, esta Procuraduría considera que dicha conclusión puede no ser justa, entendiéndola que asimila, a efectos de facturación, agua “perdida en la fuga” con agua “efectivamente consumida” contradiciendo 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 este caso, como hemos señalado ya 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 38 del Reglamento del Servicio relativo a las anomalías de medición por parada o mal funcionamiento del aparato medidor

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.

A mayor abundamiento, de igual modo que para la tasa de alcantarillado de Miranda de Ebro se prevé la atenuación en casos de fuga por no ser agua que se vierte a la red de saneamiento, por similar motivo debe atenuarse la facturación en estos casos con respecto a la tasa de suministro por no tratarse agua efectivamente consumida.

Por último y más allá del caso concreto, la presente Resolución tiene como finalidad solicitar al Ayuntamiento de Miranda de Ebro 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 Miranda de Ebro 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 la liquidación correspondiente al XXX trimestre de XXX y emita nueva liquidación que contemple un consumo estimativo sobre la base de lo regulado en el artículo 38 del Reglamento del Servicio.

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 de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López