



Ayuntamiento de XXX

Calle XXX

XXX

(Soria)

Asunto: Recibo del agua/ disconformidad con facturación

Ilmo. Sr. Alcalde:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1999/2019**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la disconformidad con la liquidación correspondiente al 2º semestre de 2018, de la tasa de agua, alcantarillado y depuración, emitida por el Ayuntamiento de XXX, siendo el objeto imponible el inmueble sito en la calle XXX y el sujeto pasivo Dª XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, la cuota tributaria ascendió a 360,35 euros, cantidad desproporcionada a la vista del consumo de agua del mismo periodo de ejercicios anteriores y teniendo en cuenta que se trata de una vivienda ocupada solo en verano.

Refiere que, con fecha 12/06/2019, dirigió reclamación al Ayuntamiento sin haber recibido respuesta, solicitando que se vuelva a tomar la lectura y se reintegre la cantidad cobrada en exceso

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella, en atención a la cual se remitió la siguiente:

“- Que la fecha en que se produjo la lectura del contador de referencia fue en agosto de 2018 y reflejaba un total de 2014 m³. La lectura anterior fue entregada a este Ayuntamiento por el anterior titular del contador en agosto de 2015 y reflejaba un total de 1209 m³.



- *Que este Ayuntamiento no tiene constancia de la existencia de fuga o avería del contador ni de circunstancia alguna que pudiera provocar el excesivo consumo, excepto la distancia temporal entre una lectura y otra.*

- *Que, la vivienda en la que se encuentra el contador está la mayor parte del año desocupada, por lo que el personal de este Ayuntamiento no puede realizar la lectura y que el anterior titular se encargaba de hacer llegar la lectura del contador al Ayuntamiento cuando acudía a la localidad,*

- *Que se adjunta copia de la Ordenanza Reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de agua potable, así como contestación al último escrito presentado por M^a XXX.*

- *Que, habiéndose personado la interesada en las dependencias de este Ayuntamiento acompañada por su hermana XXX, se le mostraron todos los documentos por ella requeridos y se le dieron las explicaciones oportunas sobre este tema, con todo lo cual se mostró disconforme”.*

Posteriormente, solicitamos ampliación de la información recibida, siendo remitida, por lo que a la resolución del caso interesa, la siguiente:

“Que, de acuerdo con la Ordenanza Reguladora de la Tasa por el suministro de agua potable del Ayuntamiento de XXX vigente, la liquidación de dicha tasa se efectúa semestralmente, correspondiendo una tasa mínima cuando el consumo es entre 0 y 50 m³, la cual se aplica también cuando no es posible realizar la lectura del contador.

Que dicha tasa es la que se le aplicó a D^a XXX en los periodos comprendidos entre agosto de 2015 y el 2º semestre de 2018, momento en el que se pudo realizar la lectura real del contador. Esta tasa no se descuenta, ya que corresponde al mero hecho de tener el servicio a su disposición y las redes de abastecimiento necesitan de mantenimiento”.

Finalmente, fue preciso volver a solicitar ampliación de la información remitida, dado que no se habían cumplimentado todas las cuestiones planteadas en nuestras peticiones anteriores y, además, era preciso aclarar algunas de las contestaciones del Ayuntamiento.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de ampliación de la información (que tuvo lugar con fecha 19/10/2020), hasta en tres ocasiones (9/12/2020, 25/01/2021 y 16/03/2021), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.



El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de ampliación de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo anterior y a la vista de la información de la que disponemos, hemos estimado oportuno formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de esta Resolución.

Desde un punto de vista formal, no queda acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de XXX haya dado respuesta a las reclamaciones presentadas por D^a XXX, los días 12/06/2019 y 15/07/2019.

La garantía de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española -artículo 103.1 y 105- y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración, que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

Dentro de este derecho a la buena administración, podríamos mencionar el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas.

Debemos recordar, además, la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, específicamente, en el ámbito tributario, los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que vuelven a establecer que la Administración está obligada a resolver de forma expresa todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución.

En efecto, el artículo 103.1 establece que:

“La Administración tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución expresa”.

Y el artículo 104.1 dispone que:



“El plazo máximo en que debe notificarse la resolución será el fijado por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que esté establecido por una norma con rango de ley o venga previsto en la normativa comunitaria europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo, éste será de seis meses.

El plazo se contará:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio.

b) En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, desde la fecha en que el documento haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Queda excluido de lo dispuesto en este apartado el procedimiento de apremio, cuyas actuaciones podrán extenderse hasta el plazo de prescripción del derecho de cobro”.

La legalidad vigente exige resolver y notificar en el plazo establecido, es decir, **siempre de forma expresa**, máxime cuando ya no existe la desestimación tácita, dado que la falta de resolución no se contempla propiamente como forma de terminar el procedimiento administrativo, pues conforme establece el 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

«1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo...

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.



b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio».

Como señala el Defensor del Pueblo, en su Resolución de 06/08/2019, “*con independencia de que el silencio administrativo tenga sentido negativo en materia tributaria (...) cabe recordar a ese Ayuntamiento que se mantiene la obligación legal de responder expresamente todos los recursos, reclamaciones y solicitudes que se hayan presentado*”.

También parece necesario recordar que las reclamaciones presentadas llevan más de un año y medio sin haber obtenido respuesta, y que el Ayuntamiento de XXX debió dar respuesta expresa, por escrito, a D^a XXX.

Es evidente, pues, que ha transcurrido con creces el plazo de que dispone ese Ayuntamiento para resolver expresamente la reclamación presentada, de conformidad con lo previsto en los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y que, por ello, debió dar respuesta a la misma por escrito en tiempo y forma, respetando las previsiones legales, suponiendo su omisión un incumplimiento de sus obligaciones como administración pública.

Desde un punto de vista competencial, la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el artículo 25. 2 establece que: “*El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*”.

Es, además, un servicio de prestación obligatoria en todos los Municipios conforme al artículo 26.1a a) LRBRL “*En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas*”.

Por otra parte, según establece el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local: “*En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización*”.

Dentro de este potestad de auto-organización reconocida a la Entidades Locales, se debe incluir la de organizar sus propios servicios públicos.



En efecto, el artículo 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, dispone que *“las Corporaciones Locales tendrán Plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus Reglamentos y demás disposiciones de aplicación»*, añadiendo en el artículo 33 de la misma norma que *«las Corporaciones Locales determinarán en la reglamentación de todo servicio que establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios (...)»*.

Por tanto, cabe concluir que el Ayuntamiento de XXX tiene competencia para regular el servicio de suministro de agua potable a domicilio a través de sus propias Ordenanzas, estableciendo las potestades de la Administración y los derechos y obligaciones del usuario; en este caso, lo ha hecho aprobando:

-La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.

-La Ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua potable.

En relación al fondo de la cuestión planteada, como se ha indicado anteriormente, el autor de la queja señala su disconformidad con la liquidación de la tasa de agua correspondiente al segundo semestre de 2018 girada a D^a XXX, siendo el objeto tributario el inmueble sito en la calle XXX de la localidad de XXX, por importe de 302,35 euros, correspondiente a un consumo de 724 m³, manifestando que el mismo es excesivo en comparación con otros correspondientes a periodos semejantes.

Por su parte el Ayuntamiento indica que *“no tiene constancia de la existencia de fuga o avería del contador, ni circunstancia alguna que pudiera provocar el excesivo consumo, excepto la distancia temporal entre una lectura y otra”*.

Desde esta Procuraduría, y ateniéndonos a lo que consta en el expediente, podemos concluir que la lectura real por consumo abarca el periodo que va desde agosto de 2015 al 2º semestre de 2018, y los tramos que se corresponden con los semestres intermedios, es decir segundo semestre de 2015, primer y segundo semestre de 2016, primer y segundo semestre de 2017, y primer semestre de 2018, se han venido facturando, sin llevar a cabo una lectura del contador para conocer el alcance real del mismo, emitiendo recibos con un consumo teórico de 50 m³/semestre, sobre el que se calculan las tarifas e impuestos a abonar.

El incumplimiento de las lecturas semestrales no puede redundar en perjuicios de los abonados, dado que se agrava la situación por el hecho de que las tarifas son



progresivas y, en consecuencia, al facturar todo el consumo en un solo recibo se paga más por el metro cúbico a partir del primer tramo de consumo, cuando parte del consumo se debió facturar en cada semestre en dicho primer tramo.

La normativa reguladora aplicable, como ya antes hemos indicado, viene sustancialmente dada por dos normas, a saber:

-La Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.

-La Ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua potable.

Vamos a detenernos en aquellos artículos de la normativa que son relevantes para la correcta valoración del contenido de la queja que nos ocupa.

El artículo 17 de la Ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua potable, que se refiere a la lectura del contador, establece:

“La lectura del contador se efectuará por los servicios municipales una vez al semestre. A este consumo se la aplicarán las tarifas establecidas en la Ordenanza fiscal en vigor; correspondiente al tipo de uso contratado.

De no ser posible la lectura del contador, se facturará por el mínimo de consumo establecido en la tarifa”.

El artículo 6 de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, dispone:

“Art. 6. - Tipo de gravamen y cuota tributaria.

1. La cuota tributaria será la resultante de aplicar a la base imponible el siguiente tipo de gravamen:

A) Usos domésticos:

1. Hasta 50 m³/semestre, 12,00 €.

2. De 51 m³/semestre en adelante, 0,39 €.

B) Usos industriales:

1. Hasta 50 m³/semestre, 13,00 €.

2. De 51 m³/semestre a 100 m³/semestre, 0,45 €.



3. *De 100 m³ en adelante, 0,48 €”.*

A continuación debemos determinar cómo realizó el Ayuntamiento las liquidaciones correspondientes, cuando no dispuso de lectura real del contador.

El propio Ayuntamiento nos da la respuesta en su contestación a la petición de ampliación de información:

“Que, de acuerdo con la Ordenanza Reguladora de la Tasa por el suministro de agua potable del Ayuntamiento de XXX vigente, la liquidación de dicha tasa se efectúa semestralmente, correspondiendo una tasa mínima cuando el consumo es entre 0 y 50 m³, la cual se aplica también cuando no es posible realizar la lectura del contador.

Que dicha tasa es la que se le aplicó a D^a XXX en los periodos comprendidos entre agosto de 2015 y el 2º semestre de 2018, momento en el que se pudo realizar la lectura real del contador. Esta tasa no se descuenta, ya que corresponde al mero hecho de tener el servicio a su disposición y las redes de abastecimiento necesitan de mantenimiento”.

A estos efectos, conviene recordar lo que dice el Defensor del Pueblo en su Recomendación de fecha 20/11/2015, cuando afirma en sus Consideraciones, *“La lectura de los contadores no debe ser un mero instrumento para permitir la facturación, sino una herramienta que proporcione mayor información sobre el consumo de agua, mejor servicio a los consumidores y contribuya a la eficiencia de los sistemas de abastecimiento. Para que un consumidor pueda verificar el adecuado funcionamiento del contador es preciso conocer en detalle los momentos de consumo, ya que una forma sencilla es la comprobación de las fechas y horas de los puntos de consumo, dato fundamental para saber si el gasto de agua es real, o si obedece a algún tipo de avería”*, terminando con la siguiente Recomendación dirigida a un Ayuntamiento: *“Adoptar un sistema de lectura de contadores de agua que permita conocer a los usuarios el mayor número de datos relativos a su consumo, entre los que se incluye la fecha de lectura de los mismos”.*

Por otra parte, es obvio, que por el Ayuntamiento se debió realizar una interpretación acorde con el principio constitucional de justicia tributaria, que permita una liquidación de la tasa que se corresponda con la diferencia de lecturas, pero que tenga en cuenta el valor ya calculado -y abonado por el contribuyente- de los mínimos facturados en el periodo en que no se ha tomado lectura real del consumo, por lo cual esa liquidación únicamente debería comprender el consumo por la diferencia de m³.



Asimismo, conviene destacar que el criterio interpretativo del Ayuntamiento supone una doble imposición, dado que se sujeta a tributación dos veces un mismo hecho imponible, lo cual vulnera la prohibición de doble imposición tributaria.

Habida cuenta de lo anterior, la conclusión es que el Ayuntamiento de XXX debió de considerar la facturación estimada, y proceder a regularizar su importe una vez que dispuso de una lectura real, es decir, que si había facturado, como informa el propio Ayuntamiento, en concepto de cuota mínima el segundo semestre de 2015, el primer y segundo semestre de 2016, el primer y segundo semestre de 2017, y el primer semestre de 2018, la cantidad de 300 m³, debía de haber minorado el importe ya facturado del derivado de la lectura real, dado que tal y como se encuentra redactada la normativa considerada, esa parece ser la única interpretación posible, motivos por los cuales la reclamación del interesado ha de ser estimada en ese sentido.

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**:

-Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda, con la máxima prontitud, a dictar resolución expresa y notificarla en los procedimientos instados por la interesada, conforme a los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

-Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda a practicar una nueva liquidación de la Tasa correspondiente a la lectura por consumo de agua, período segundo semestre de 2018, en la que se consideren los m³ ya facturados a cuenta y ya abonados, y proceda a devolver al contribuyente la cantidad pagada de más por este concepto, incrementada con los intereses legales que correspondan.

-Que el Ayuntamiento de XXX valora la oportunidad de modificar la normativa reguladora del servicio de abastecimiento de agua de manera que la mera disponibilidad del servicio, cuando no haya consumo o este no pueda ser verificado o en otros casos, determine el devengo de una cantidad fija cada semestre, al margen del consumo que se habrá de abonar en función de los m³ consumidos conforme a la lectura que en su momento se realice.

-Que por el Ayuntamiento se XXX se proceda en el futuro a cumplir la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

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



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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