



Excmo. Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo
Ilmo. Sr. Alcalde
Plaza Mayor, 1
24500 VILLAFRANCA DEL BIERZO
(León)

Asunto: Tasa del agua / disconformidad / Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo

Ilmo. Sr. Alcalde:

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 **3910/2020**, 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 solicitud de devolución de ingresos indebidos presentada por D^a XXX, en el registro de esa Entidad el día XXX, por las cantidades pagadas de más en concepto de tasa de suministro de agua, correspondientes a un inmueble sito en la localidad de Valtuille de Abajo, que hasta el día de la fecha no ha tenido contestación.

Según manifestaciones del autor de la queja, ha pagado puntualmente todos los recibos por consumo de agua que se le han pasado, encontrándose en el tercer trimestre de 2019 con una facturación por importe de XXX euros, correspondientes a la lectura de varios años, en que ésta no se ha realizado, sin haber descontado los m³ y las cantidades ya satisfechas.

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:

«En primer lugar trasladarle algunas consideraciones generales con relación a la gestión del agua, para después abordar cada uno de los puntos formulados:

Es más común de lo deseable en este municipio, debido a la antigüedad de muchos de los inmuebles, que los contadores no se encuentren en un lugar accesible desde la vía pública. En estos casos es el titular el que debe facilitar el acceso de los



lectores al lugar en que se ubica el contador, a cuyo efecto el Ayuntamiento suele fijar un bando anunciando el período de lectura (que normalmente tiene lugar entre la primera o segunda semana del siguiente trimestre). Aun así hay lecturas que no pueden llevarse a cabo, por lo que los lectores dejan impresos para que sea el propio interesado el que comunique la lectura, con indicaciones para hacerlo. Dicha lectura la puede transmitir el interesado telefónicamente a la propia empresa de lectura y debe hacer llegar el impreso la nota a la empresa (lo pude hacer a través del Ayuntamiento). De esta última posibilidad también se hizo la oportuna publicidad.

Pues bien, en la solicitud formulada por D^a XXX, de la que se adjunta copia, no se pide otra cosa que “la devolución de la parte proporcional del recibo de agua adjunto”, sin ninguna tipo de alusión a las circunstancias concurrentes que le pudieran dar derecho a dicha devolución.

No obstante, el tema ha sido tratado presencialmente en el Ayuntamiento, y se ha visto que se trata una vez más del tema apuntado, de una falta de lectura durante trimestres.

El problema está en que el inmueble de D^a XXX ni cumple el requisito de tener el contador accesible desde la vía pública ni facilita el acceso de los lectores al lugar en que se ubica para poder efectuar la lectura, ni tampoco ha hecho uso del último recurso, el de cumplimentar la nota con la lectura, de manera que en el momento en que es posible el acceso de los lectores, éstos consignan los metros que figuran, y es imposible conocer a qué períodos corresponde dicho consumo, precisamente por la falta de lecturas previas, de manera que no queda otro remedio que facturar como exceso todo lo que supera las cantidades incluidas dentro de la cuota de servicio.

El hecho de devolver sin más la cantidad resultante de restar a las cuotas de servicio todo lo leído como exceso, implicaría un claro agravio comparativo con respecto a los usuarios que cumplen con su obligación de ubicación exterior de contador o que facilitan trimestralmente la lectura y, en consecuencia, pagan sus excesos en el trimestre en que realmente se producen y en función a la cantidad realmente consumida. En otras palabras, puede resultar económicamente más beneficioso que no se realice lectura e intentar una devolución dando por supuesto que en ningún momento hubo exceso, sino que los metros leídos han sido consumidos exactamente trimestre a trimestre y justamente hasta la cantidad que permite la cuota del servicio por trimestre.

Así se ha informado siempre desde el Ayuntamiento, a ella también, en el sentido de que no es posible saber a qué trimestre corresponde un consumo si no hay lectura,



con lo que en aplicación de la ordenanza, al padrón se traslada la lectura del trimestre en que se realiza y se aplica la tarifa correspondiente.

No obstante, el Ayuntamiento es consciente de que es tan poco probable que el consumo se haya realizado exactamente por trimestres coincidiendo con el permitido en la cuota de servicio, como que se haya consumido todo en el último trimestre previo a la lectura.

Dada la inexistencia de reglamento regulador del servicio, y ante la necesidad de dar solución al problema apuntado, (que no es único de D^a XXX), como a otros problemas relacionados con el servicio que se vienen planteando de forma reiterada, es por lo que se ha aprobado recientemente un reglamento regulador, que aborda el tema y le da una solución, podríamos decir intermedia.

Básicamente es la siguiente:

- Se insiste en la obligación de ubicación exterior de contador y de facilitar su lectura (arbitrando de igual forma la posibilidad de que el propio interesado aporte la lectura), de manera que en caso de lecturas extemporáneas el consumo se aplicará al trimestre que corresponda.

- En casos excepcionales, debidamente justificados, el consumo de dichas lecturas extemporáneas podrá ser prorrateado por trimestres, desde la última lectura, pero siempre como exceso sobre los metros permitidos en la cuota de consumo.

- Esta última solución excepcional se dará a las solicitudes pendientes, formuladas antes de la aprobación del reglamento regulador (aquí entraría precisamente el caso de D^a XXX, pero en ningún caso se le devolverá la cantidad que ella parece pretender, ya que si bien habrá prorrateo lo será como exceso en cada trimestre no leído, minorándose la cantidad en todo caso por aplicación de los tramos, dado que es posible que en la regularización que se realice no haya de aplicarse el último tramo de consumo, al que se le aplica la mayor tarifa, al distribuir el exceso entre todos los trimestres).

- Es cierto que podría cuestionarse la aplicación con carácter retroactivo de este aspecto del reglamento regulador, pero la otra opción es resolver la no devolución de cantidad alguna.

En segundo lugar, contestar a las cuestiones planteadas en su escrito:

- Por lo que se refiere a la fecha en que se ha realizado la última lectura del contador anterior al tercer trimestre de 2019, no ha sido posible concretar hasta el



momento el trimestre en que se ha realizado la lectura previa a la del trimestre reclamado, pero en todo caso es anterior al cuarto trimestre de 2013. Toda vez que los padrones correspondientes a los trimestres anteriores ya se encuentran en el archivo municipal, ubicado fuera de la casa consistorial, se acudirá allí en el momento en que se proceda a resolver sobre la solicitud al objeto de poder realizar el prorrateo correspondiente.

- Por lo que se refiere a los m³ facturados correspondientes a la lectura del tercer trimestre de 2019, son 1.105 (lectura anterior, previa en todo caso al cuarto trimestre de 2013: 3.101 m³, lectura actual: 4.206 m³)

- En cuanto a la cantidad que procede devolver a D^a XXX, una vez practicada la oportuna regularización, no se puede cuantificar, puesto que aún no se ha practicado, al existir otras previas pendientes, aunque se realizará a la mayor brevedad posible, una vez se localice el último trimestre en que se le haya dado lectura al contador.

- Se remite copia del Reglamento regulador del servicio, cuyo artículo 12 contiene la regulación apuntada.

- Tarifas vigentes (se modificó puntualmente la ordenanza recientemente para adaptarla al reglamento regulador, pero no se modificaron las tarifas)

“CUOTAS TRIBUTARIAS

(...)

2. Suministro de agua:

Uso doméstico:

a) Hasta 24 m³/trimestre: cuota fija de ...21,60€/trimestre

b) De 24 a 90 m³/trimestre:.....1,26€/m³

c) Más de 90 m³/trimestre:.....1,50€/m³

Las cuotas fijas o cuota de servicio constituyen el mínimo facturable en concepto de mantenimiento, disponibilidad inmediata y acceso permanente al servicio, y es independiente del consumo (tomándose como referencia un n^o máximo de m³ a los solos efectos de cuantificar dicha cuota).



Dada la naturaleza de esta cuota mínima, los excesos de consumo que en su caso arrojen lecturas extemporáneas de los contadores, no podrán ser prorrateados entre dichas cuotas, sino tan sólo entre la parte de la cuota variable de cada trimestre, en los casos en que tal prorrateo proceda.”».

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

Desde un punto de vista formal, no queda acreditado en el expediente de queja que el Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo haya dado respuesta a la reclamación presentada por D^a XXX, en el registro de esa Entidad el día XXX.

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 la reclamación presentada lleva más de siete meses sin haber obtenido respuesta, y que el Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo debió dar respuesta expresa, por escrito, a D^a XXX.

Es evidente, pues, que ha transcurrido 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 (LRBRL), 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) del mismo texto legal: “*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 esta potestad de autoorganización 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 Villafranca del Bierzo 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, manifiesta que lo ha hecho aprobando:

-La Ordenanza fiscal correspondiente (que no remite pese haber sido solicitada, adjuntando en el informe de la Alcaldía solamente el apartado referido a las cuotas tributarias).

-El Reglamento regulador del servicio de aguas del Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo.

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 tercer trimestre de 2019, con una facturación por importe de XXX euros, correspondientes a la lectura de varios años, en que ésta no se ha realizado, sin haber descontado los m³ y las cantidades ya satisfechas, que ha pagado puntualmente todos los trimestres, por el concepto de cuota fija, que comprende un consumo de 24 m³, por lo que solicita la devolución de ingresos indebidos mediante escrito presentado en el registro de esa Entidad el día XXX, por las cantidades pagadas de más, correspondientes a un inmueble sito en la localidad de Valtuille de Abajo.

Desde esta Procuraduría, y ateniéndonos a lo que consta en el expediente, no podemos concluir el periodo que abarca la lectura real por consumo, así nos lo comunica el propio Ayuntamiento *“Por lo que se refiere a la fecha en que se ha realizado la última lectura del contador anterior al tercer trimestre de 2019, no ha sido posible concretar hasta el momento el trimestre en que se ha realizado la lectura previa a la del trimestre reclamado, pero en todo caso es anterior al cuarto trimestre de 2013. Toda vez que los padrones correspondientes a los trimestres anteriores ya se encuentran en el archivo municipal, ubicado fuera de la casa consistorial, se acudirá allí en el momento en que se proceda a resolver sobre la solicitud al objeto de poder realizar el prorrateo correspondiente.”*



Sin embargo, lo que sí ha quedado claro es que se han venido facturando consumos mínimos o teóricos de 24 m³ por trimestre, que han sido abonados en su totalidad por el contribuyente, sin llevar a cabo una lectura del contador para conocer el alcance real de los mismos, hasta el tercer trimestre de 2019, emitiendo los recibos correspondientes sobre la base de dichos consumos mínimos o teóricos.

La falta de lecturas trimestrales redundará en perjuicios del abonado debido a 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 es probable que parte de ese consumo se debiera haber facturado trimestre a trimestre de acuerdo con las tarifas vigentes antes transcritas, que por sabidas no vamos a reproducir de nuevo.

Conviene ahora en este punto del relato, traer a colación la ordenación que se establece en el artículo 12 del Reglamento regulador del servicio.

Vamos a detenernos en su contenido:

“Artículo 12. Lectura del contador

El abonado estará obligado a facilitarles el paso a los empleados de la Entidad o a la empresa prestadora del servicio, para que procedan a la lectura del mismo. Este personal deberá ir visiblemente identificado.

En ningún caso, el abonado podrá imponer la obligación de tomar la lectura fuera del horario que tenga establecido la Entidad suministradora a tal efecto.

La lectura y facturación del consumo se hará cada tres meses.

Cuando no fuese posible la lectura del contador por ausencia del abonado u otra circunstancia no imputable al concesionario, el personal encargado de la lectura deberá dejar constancia de su visita con una tarjeta en la que reflejará esa circunstancia. En el plazo máximo de una semana, el abonado deberá realizar la lectura del contador y anotarlo en la citada tarjeta que reenviará al Ayuntamiento.

Si no se recibiese el impreso de lectura debidamente cubierto, se facturará el trimestre por el mínimo del consumo establecido en la tarifa.

En este caso, y una vez sea posible dar lectura al contador, el exceso será facturado en el trimestre al que corresponda la lectura, sin posibilidad de prorrateo entre los trimestres no leídos.



En las reclamaciones efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ordenanza, a causa de este mismo supuesto de hecho, y pendientes de resolución, los metros cúbicos excedidos serán prorrateados entre los trimestres sin lectura más el de la lectura actual como excesos sobre los mínimos establecidos como cuota de servicio a efectos de su facturación.

Este mismo criterio se podrá aplicar a reclamaciones posteriores a la entrada en vigor de la presente Ordenanza, de forma excepcional siempre y cuando concurran los siguientes supuestos:

-Que hayan transcurrido al menos ocho trimestres sin lectura, y que al menos la mitad del exceso se sitúe en el último tramo de la tarifa establecida por la Ordenanza fiscal vigente.

-Que se trate de un uso doméstico.

-Que medie solicitud del titular, en la que justifique los motivos que a su juicio han impedido facilitar la lectura del contador o remitir la tarjeta de lectura al Ayuntamiento, circunstancias que habrán de ser valoradas y apreciadas por el Ayuntamiento.

-Que dicha solicitud se formule dentro del período de pago voluntario.

-Que la cantidad correspondiente haya sido satisfecha en dicho período voluntario.

-Que a la fecha de la solicitud se hayan realizado (previos los permisos oportunos) las obras necesarias para regularizar la ubicación del contador en la forma establecida en el artículo 10 de esta Ordenanza. De esta circunstancia quedará constancia en el expediente mediante informe suscrito por el fontanero municipal.

Una vez resuelto el expediente serán reintegradas al interesado las cantidades que en su caso correspondan.

Las notas de los contadores serán tomadas en presencia del interesado si ésta así lo desea, siendo válida la liquidación del Ayuntamiento, aunque no la presencie el abonado”.

Una vez examinada la regulación que antecede, procedemos a determinar cómo entendemos que debe realizar el Ayuntamiento la liquidación correspondiente, una vez que dispuso de lectura real del contador.



Consideramos que el Ayuntamiento debe realizar una interpretación acorde con el principio constitucional de justicia tributaria que permita una liquidación de la tasa que tenga en cuenta lo ya abonado por el contribuyente -los mínimos facturados en el periodo en que no se ha tomado lectura real del consumo-, por lo cual la liquidación únicamente debería comprender el consumo por la diferencia de metros cúbicos ya facturados en trimestres anteriores y los metros cúbicos que resultan de la lectura real del último trimestre, de manera que esa diferencia de metros cúbicos, conforme dispone el artículo antes citado, sean *“prorratedos entre los trimestres sin lectura más el de la lectura actual”*.

Asimismo, conviene destacar que el criterio interpretativo del Ayuntamiento, derivado del artículo transcrito, 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 Villafranca del Bierzo debe considerar la facturación estimada, y proceder a regularizar su importe una vez que ha dispuesto de una lectura real, es decir, que si había facturado, como informa el propio Ayuntamiento, en concepto de cuota mínima la cantidad de 24 m³/trimestre, deberá minorar el importe ya facturado del derivado de la lectura real, 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 Villafranca del Bierzo 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 Villafranca del Bierzo se proceda a practicar una nueva liquidación de la Tasa correspondiente a la lectura por consumo de agua, período tercer trimestre de 2019, en la que se consideren los m³ ya facturados a cuenta y ya abonados, por lo cual esa liquidación únicamente deberá comprender el consumo por la diferencia de m³ resultante, que deberán ser prorratedos entre los trimestres sin lectura más el de la lectura actual, y proceda, en su caso, a devolver al contribuyente la cantidad pagada de más por este concepto, incrementada con los intereses legales que correspondan.



-Que el Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo valore 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 éste 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.

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