



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
(León)

Asunto: Tasa agua / Consumo excesivo / Disconformidad

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **3609/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja, se hace alusión a que D. XXX, recibió un recibo por importe de 1.060,63 euros, correspondiente a la facturación de 769 m³ por consumo de agua del 4º trimestre de 2020, que resultaba a todas luces excesivo si se compara con sus consumos habituales en los mismos periodos de ejercicios anteriores, en los que el recibo más alto no llega a los 10,00 euros.

Según manifestaciones del autor de la queja, se ha dirigido a XXX, como empresa encargada del suministro de agua potable del Municipio, solicitando que ante un consumo absolutamente anómalo, se valore que ha existido alguna circunstancia extraña, como un fuga interna no detectada durante el periodo de inactividad en dicha instalación, para que en consideración a lo expuesto se realice un recalcuro de la facturación emitida, a través de una media de los históricos de consumo en periodos equivalentes de los últimos diez o quince años.

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

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 7/07/2021) hasta en tres ocasiones (20/08/2021, 28/09/2021 y 11/11/2021), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma, lo cual supone un incumplimiento de su deber.

En efecto, 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 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.

Debe saber que el incumplimiento de este deber legal de colaboración, además de suponer una vulneración de la norma legal que le obliga a prestar esa colaboración, restringe el derecho de los ciudadanos a hacer uso de una garantía institucional de sus derechos y libertades.

Como le hemos recordado en otras ocasiones, es admisible que las administraciones sometidas a la supervisión de esta Institución puedan discrepar de los hechos expuestos en una queja concreta o no compartan los argumentos de la resolución que formulamos, aportando razones en sentido contrario, pero lo que no resulta aceptable en ningún caso es ignorar y, con ello, posiblemente dificultar la función que corresponde al Procurador del Común de Castilla y León como vía específica para la defensa de los derechos de todos los ciudadanos, que es lo que provoca ese Ayuntamiento al no dar respuesta a nuestras reiteradas solicitudes de información.

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

Llegados aquí, conviene detenerse en delimitar los hechos que motivan el contenido y el objeto de esta queja. A saber:

1º.- En el primer escrito de queja dirigido a esta Institución, fechado en abril de 2021, se alude a lo siguiente:

« (...) denunciar una situación de indefensión (...) ante un conflicto con XXX, como empresa encargada del suministro de agua en el Ayuntamiento de XXX (León).

En el pasado invierno (4º Trimestre de 2020) se ha producido una fuga interna de agua en las instalaciones de (...) la XXX (León) que supuso que en enero de 2021, cuando se realizó la correspondiente lectura de contador, la propia empresa concesionaria del suministro (...) comunicara la detección de un consumo anómalo de agua en dicha instalación (769 m3) que supuso una factura de más de 1000€.

Ante dicha situación, y tras devolver el pago domiciliado de dicha factura, finalmente se ha presentado una reclamación en la JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO de la CONSEJERÍA GENERAL DE COMERCIO Y CONSUMO de la COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN.



En el desarrollo de la reclamación se produce en el XXX, una comunicación, con fecha 02 de marzo de 2021, de la Dirección General de Comercio y Consumo, de la Junta de Castilla y León en la que se notifica la formulación de reclamación (...).

Ante dicha comunicación por parte de XXX se realizan una serie de MANIFESTACIONES, la Primera de las cuales expresamente menciona: “La mercantil XXX no se encuentra sometida ni adherida al sistema de arbitraje o conciliación en el que se integrarían el expediente tramitado ante esa Dirección General de Comercio y Consumo, por lo que no se encontraría vinculada a la resolución que en su caso pudiera emitirse por ese organismo autónomo”.

(...)

Aunque dicha Junta Arbitral aún no (...) ha comunicado su resolución, (...) se da el paso de poner en conocimiento de la Institución del Procurador del Común en Castilla y León, ya que (...) “XXX no se encuentra sometida ni adherida al sistema de arbitraje o conciliación de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Junta de Castilla y León”.»

2º.- En un posterior escrito presentado por el firmante de la queja, de fecha mayo de 2021, se añade, que se solicitó «a los responsables de dicha empresa encargada del suministro de agua en dicho ayuntamiento que ante un consumo absolutamente anómalo durante ese 4º trimestre de 2020 (concretamente entre el 20-10-2020 y el 18-01-2021) se considerase que alguna situación extraña tuvo que coincidir con dicho periodo de lectura, (bien un mal funcionamiento del sistema de lectura o alguna fuga interna no detectada durante ese periodo de inactividad en dicha instalación como realmente se detectó posteriormente tras un periodo de intensas heladas), por lo que solicitaba se considerase un consumo para ese 4º trimestre de 2020 de una media del “histórico de los consumos” en equivalentes periodos en los últimos 10 o 15 años.

Por parte de XXX se (...) contesta que dicha empresa no tiene en su convenio con ese ayuntamiento ninguna cláusula de contingencia hacia situaciones anómalas (a diferencia de lo existente con otros ayuntamientos a los que prestan los mismos servicios), por lo que lo único que yo debería hacer es abonar la correspondiente factura y únicamente ellos transigirían con un posible fraccionamiento de dicho pago.

Ante esta situación (...) la única oportunidad (...) es presentar dicha reclamación a la JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO de la CONSEJERÍA GENERAL DE COMERCIO Y CONSUMO de la COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, con fecha 8 de Febrero de 2021.

(...)



(...) la mencionada JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO de la CONSEJERÍA GENERAL DE COMERCIO Y CONSUMO de la COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN, no (...) ha comunicado ninguna resolución (...), a pesar de haber transcurrido el periodo de tres meses desde el momento de presentación de la oportuna Solicitud de Arbitraje.»

Una vez precisado lo anterior, debemos agregar que a raíz de los escritos presentados, desde esta Defensoría, se consideró oportuno la apertura de dos quejas, una, la que nos ocupa, y otra que tenía que ver con la actuación de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León.

Pues bien, esta segunda queja (**3430/2021**) fue objeto de una resolución de cierre por no irregularidad **en base a la información facilitada por la Consejería de Empleo e Industria**, la cual puso de manifiesto ante esta Procuraduría los siguientes extremos, que transcribimos literalmente de nuestra resolución:

« (...)

*2.- Que a la vista de las alegaciones de la compañía y dado que el conflicto no ha sido resuelto en la fase previa de mediación, el expediente continúa su tramitación ordinaria. A tal efecto se prevé que en fechas próximas se dictará por el Presidente de la Junta Arbitral Resolución de inicio de expediente que será notificada a las partes, y que **finalizará con laudo que será vinculante para las partes.***

*3.- Que pese a lo alegado por la Compañía XXX respecto de que no acepta el sometimiento al sistema arbitral de consumo y no se considera vinculada por el mismo, “consta en esta Junta Arbitral la adhesión al sistema arbitral de la mercantil XXX, que fue solicitada por la compañía en fecha 1 de agosto de 2018, de manera que **el laudo será de obligado cumplimiento.**»*

Continuaba nuestra resolución indicando que «*Por lo demás y pese a las manifestaciones de la empresa, la Administración ha llevado a cabo una actuación proactiva verificando que pese las alegaciones formuladas por aquella (sobre las que Ud. se pronunciaba en su escrito de queja), tiene la obligación de someterse al laudo que en su momento se dicta a tenor de su sumisión en el año 2018, y en virtud de la llamada teoría de los “actos propios”*»

Llegados a este punto, resulta axiomática la íntima conexión que existe entre la resolución adoptada en la queja (**3430/2021**), y la cuestión que nos ocupa. En efecto, es evidente que si la reclamación ha sido admitida por la Junta Arbitral de Consumo, y que **el laudo que emita será vinculante para las partes y de obligado cumplimiento**, no tiene objeto que esta Procuraduría se pronuncie sobre el fondo de la misma, ya que esta



va a ser resuelta por otra instancia en los términos expuesto, de vinculación y obligatorio cumplimiento.

No obstante todo lo anterior, consideramos oportuno atender a una cuestión que valoramos importante de cara a la solución de situaciones análogas que se puedan producir en el futuro en relación con la detección de consumos no habituales, y que permitan superar el argumento de XXX de ***“que dicha empresa no tiene en su convenio con ese ayuntamiento ninguna cláusula de contingencia hacia situaciones anómalas (a diferencia de lo existente con otros ayuntamientos a los que prestan los mismos servicios), por lo que lo único que yo debería hacer es abonar la correspondiente factura y únicamente ellos transigirían con un posible fraccionamiento de dicho pago”***.

Según se afirma en la queja, la causa del elevado consumo de agua del cuarto trimestre de 2020, que derivó en una cuantiosa facturación, fue debido a una fuga interna no detectada tras un intenso periodo de heladas, 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 realizada por el contador. 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, por el prestador del servicio de suministro de agua potable, o bien establecer un sistema que permita su ponderación entre ambos.

Examinada la normativa municipal publicada en su página web, constatamos que ni en el Reglamento del Servicio ni en la Ordenanza fiscal correspondiente del Ayuntamiento de XXX se regulan, para estos supuestos de facturación elevada derivada de una fuga en las conducciones interiores, fórmulas de atenuación de la misma, como más adelante vamos a ver con mayor detenimiento.

Ese Ayuntamiento, con su actuación viene implícitamente a sostener que la cantidad consumida debe ser atribuida 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, entendiendo 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, compartimos 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), de que 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. Situación que la propia XXX reconoce en su respuesta, tal y como anteriormente hemos indicado al transcribir la misma.

Si bien la jurisprudencia en esta materia no es unánime, 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, sin embargo, el Reglamento del Servicio aprobado por ese Ayuntamiento y publicado en el BOP de León de fecha 2 de agosto de 2016, contempla en su artículo 48.5 que ***“Los consumos derivados de fugas o mal funcionamiento de las instalaciones, bajo custodia del usuario y registrados por el aparato de medida y, por tanto, efectivamente suministrados por el servicio, se entenderán a efectos de su facturación, como si hubiesen sido realmente utilizados por el usuario”***.

La aplicación al presente supuesto de la solución prevista para los casos de fugas supone para el contribuyente tener que pagar por algo de lo no se ha beneficiado por causas que no le son imputables, ajenas a su voluntad, incumpliendo el ya anteriormente 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 fiscal 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.

En estos supuestos, consideramos que debería ser aplicable lo que establece el apartado 3 del citado artículo 48, para lo casos de paro o mal funcionamiento del contador, cuando dice ***“Cuando se detecte el paro o mal funcionamiento del aparato de medida, la lectura y su regularización de periodos anteriores, se efectuara a tenor del promedio de los cuatro últimos trimestres con lectura real”***.

Atenuación que, de igual modo, debería establecerse en la tasa de alcantarillado para los casos de fuga, por no ser agua que se vierte a la red de saneamiento.

Por último y más allá del caso concreto, la presente Resolución tiene como finalidad solicitar al Ayuntamiento de XXX que valore la oportunidad de la modificar de la normativa a la que nos hemos referido, 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 por el Ayuntamiento de XXX se valore la oportunidad de proceder a modificar el Reglamento del servicio, y las Ordenanzas fiscales por la prestación del servicio público de suministro y distribución de agua potable a domicilio y por la prestación del servicio público de alcantarillado de aguas residuales, 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, todo ello en los términos expuestos en el cuerpo de este escrito.

II.- Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda a cumplir con 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 dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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