



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

Asunto: Abastecimiento de agua potable / Funcionamiento anómalo de los contadores / Reclamación de consumos / Disconformidad

Ilmo. Sr.:

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 **1799/2022**, 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 situación planteada a un vecino de su municipio por el funcionamiento anómalo de los contadores de consumo de agua potable.

Según manifestaciones del autor de la queja, esa entidad local comunicó a un vecino la existencia de un consumo desproporcionado en un inmueble situado en la XXX, Calle XXX nº XXX, infiriendo que dicho consumo se producía por una fuga en la instalación interior. Sin embargo, comprobada la instalación, se aprecia que no existe fuga alguna, sino un funcionamiento anómalo del contador individual, que probablemente haya tenido como consecuencia la lectura errónea, por desproporcionada, de los consumos del referido inmueble.

Esta situación se puso en conocimiento de esa administración local para que procediese a revisar la adecuación del funcionamiento de dicho contador, sin que hasta el momento y por su parte se hayan atendido estos requerimientos (escrito de XXX- entrada XXX), aunque han procedido a girar un recibo que supera los 1.500 euros, por unos consumos inexistentes y respecto de los cuales la administración responsable no ha efectuado ninguna labor de verificación, lo que causa al reclamante una evidente indefensión.

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 el Ayuntamiento se registró solicitud de D. (...), con DNI (...), con asiento en el Registro con fecha XXX y número 2022-E-RC-XXX y se abrió el expediente XXX/2022.

El Ayuntamiento de XXX dispone de la Ordenanza Fiscal número 19 reguladora de la tasa por suministro de agua potable en XXX (urbanización en la que se encuentra la calle XXX), y un Reglamento General número 5 regulador del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio.

En este municipio las lecturas de todos los contadores se hacen para cada semestre, y las hace personal del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de XXX avisó a D. (...) el 1 de julio de 2022, cuando se estaban leyendo los contadores para hacer el padrón fiscal del primer semestre de 2022, que tenía un gran consumo y que revisara si había fugas, y esto lo hace porque al Ayuntamiento no le interesa que haya mucho consumo de agua porque no cubre costes con la tasa, y porque la experiencia nos dice que cuando se produce un consumo mucho mayor que en otros semestres es porque hay fugas o porque los propietarios de la vivienda se han dejado abierta alguna llave.

Cuando se ha leído el contador para hacer el padrón fiscal del segundo semestre de 2022 se ha visto que no ha habido consumo en XXX, lo que nos confirma que el contador está bien, y que ese consumo mayor que hubo en el primer semestre de 2022 se tiene que deber a fugas o a alguna llave abierta, lo que suele pasar en segundas residencias, como es este caso.

El Ayuntamiento de XXX no ha revisado el contador, como pedía el propietario en su escrito de XXX, porque considera que el contador está bien.

El Ayuntamiento considera que la lectura del contador que se hizo para determinar el consumo del primer semestre de 2022 está bien hecha.

No se le ha dado respuesta escrita, y el motivo es porque desde el Ayuntamiento se ha considerado que el contador está bien y que es el propietario el que tiene que comprobar cómo están las instalaciones del agua de su finca, para encontrar la fuga o la llave sin cerrar.

Adjunto copia de la ordenanza fiscal y del reglamento regulador del servicio de abastecimiento de agua. También adjunto copia del expediente administrativo tramitado”.



A la vista de lo informado, procede efectuar a ese Ayuntamiento algunas consideraciones.

En primer lugar debemos señalar que no consta en el presente expediente de modo indubitado cual fue la causa del elevado consumo de agua en este inmueble, producida durante el primer semestre de 2022, que derivó en la cuantiosa facturación a la que hace expresa referencia en esta queja.

La persona autora de la queja sostiene que no existe ninguna fuga interna y que el elevado consumo que refleja el aparato de medida se ha debido a un irregular funcionamiento del propio contador, extremo que niega el Ayuntamiento señalando que la lectura posterior a la controvertida no refleja movimiento alguno y esto acreditaría que no existe ninguna deficiencia en el funcionamiento del aparato de medida.

Esta afirmación municipal, a nuestro juicio, sólo quedaría refrendada si se hubiera realizado la prueba de verificación que se ha requerido por el abonado en numerosas ocasiones, a la que se refiere el artículo 18 del reglamento del servicio al señalar: *“Los contadores deberán encontrarse en perfectas condiciones para la medición del consumo. Consecuentemente el Ayuntamiento y el abonado podrán, en los supuestos de anómalas mediciones, compelerse a su verificación por los organismos oficiales competentes, siendo el importe de la misma por cuenta del abonado, salvo en los supuestos en que la verificación sea instada por la administración y finalmente resulte improcedente el haberla realizado”*.

Así las cosas, parece claro que si no se ha producido una rotura en las instalaciones interiores que hubiera podido pasar desapercibida a la propiedad y el contador marca un consumo muy elevado e inusual para esta vivienda, esta circunstancia solo puede deberse a un anómalo funcionamiento del aparato de medida o a una fuga involuntaria en alguna de las llaves, grifos o cisternas existentes en el inmueble, **y la única forma de acreditar esta segunda opción** es la de proceder a la verificación del contador que el abonado le ha solicitado en múltiples ocasiones, a nuestro modo de ver de manera justificada, verificación que no puede ser negada ni condicionada en modo alguno por ese Ayuntamiento, vista la regulación reglamentaria en esta materia.

Además, se da la circunstancia de que el Ayuntamiento no ha facilitado respuesta a los escritos que le ha dirigido el ciudadano afectado, especialmente al registrado con fecha 24/10/2022 (entrada 436), en el que solicita la comprobación de este aparato de medida y sus correspondientes datos de homologación, entre otras cuestiones.

Como conoce, la garantía de la existencia 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.

En este sentido, el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (al igual que ya lo hacía el art. 42 de la Ley 30/1992), recoge la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes se formulen por los administrados. Por otra parte, el artículo 69 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LRBRL–, señala que *“las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*.

Resulta evidente, sin necesidad de efectuar mayores razonamientos, que ese Ayuntamiento debe dar contestación expresa y por escrito a las pretensiones formuladas por los administrados, y ello independientemente de la respuesta que se ha ofrecido a esta Defensoría durante la tramitación del presente expediente, ya que los ciudadanos tienen derecho a obtener una respuesta por escrito, fundada, en tiempo y forma, adecuada al procedimiento y congruente con las peticiones formuladas, y ello sin demoras injustificadas. La ausencia de respuesta en los términos señalados supone un funcionamiento anormal de esa Administración que debe ser puesto de manifiesto por esta Institución.

Por otra parte, debemos trasladar a esa entidad local las reflexiones que esta Procuraduría del Común realiza habitualmente en relación con los consumos excesivos de agua debidos a fugas o averías de las tuberías interiores de las viviendas, y quien debe asumir su coste, visto que ni el Reglamento del Servicio, ni la Ordenanza fiscal de XXX regulan estos supuestos y, por tanto, tampoco contempla ninguna fórmula que permita la atenuación de la facturación.

En relación a estos supuestos, solemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 05/03/2021, en la cual, al igual que podría suceder en el caso analizado, el Ayuntamiento aprecia un consumo excesivo de agua y avisa al contribuyente para que proceda a reparar la posible avería, concluyendo que la rotura de la conducción de agua, una vez realizada la medición por el contador, no implica ninguna responsabilidad del Ayuntamiento.

La sala del Tribunal Contencioso-Administrativo entiende 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, concluye que dicha avería no sería responsabilidad del Ayuntamiento, al encontrarse la conducción dentro de la propiedad particular del recurrente y tratarse de instalaciones interiores.



Sin embargo esta Defensoría viene considerando¹ que, en algunos supuestos, la conclusión alcanzada 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, 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), pues 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 que suponga el pago del agua contabilizada como consumida a quien se ha comportado con diligencia y ha reaccionado tan pronto como se le comunicó la incidencia.

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 su propia actuación, puede producir consecuencias injustas y perjudiciales para dicho contribuyente.

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 re-facturación 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 o erróneo funcionamiento de los aparatos de medida) y que el interesado adopte con diligencia las medidas oportunas para corregir la deficiencia y evitar que vuelvan a repetirse situaciones similares, al entender que el consumo de agua registrado a consecuencia de una fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo.

En este sentido, por ejemplo la Sentencia dictada por el 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, no 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.

¹ Cfr. Resoluciones como las formuladas en los expedientes **1488/2019**, **1513/2019**, **3419/2019**, y que pueden ser consultadas en nuestra página web <https://www.procuradordelcomun.org/resoluciones/1/>



No se trataría, por tanto, de dejar de atender la obligación de facturar los consumos de agua, sino de modular el importe resultante en beneficio del consumidor, siempre y cuando se hayan adoptado (tanto por parte de la administración, como del usuario) las medidas oportunas para solventar la situación por la que se produjo la incidencia (fuga/ alteración del contador) que motivó, en su caso, el excesivo consumo detectado.

Esta solución, a nuestro juicio, resulta igualmente compatible con el sentido de la Directiva Marco del Agua cuando se refiere a que las estructuras tarifarias deben establecerse con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y **desincentivar los consumos excesivos, teniendo en cuenta que éstos habrían de producirse de forma voluntaria y no fortuita.**

Puesto que en esta localidad, como ya hemos señalado, el Reglamento del servicio no 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, nos encontraríamos ante una laguna legal de la normativa municipal que debe ser colmada para su aplicación al supuesto concreto que estamos analizando, si es que finalmente se concluye que el aparato medidor ha funcionado correctamente. Como sabe, 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, creemos que para colmar el señalado vacío normativo podrían equipararse los supuestos de pérdida de agua por fuga o avería en instalaciones interiores a los supuestos de facturación estimativa que contempla el artículo 21 del Reglamento del Servicio relativo a la imposibilidad de realizar las correspondientes lecturas.

Creemos que la aplicación analógica al presente supuesto de la solución prevista para este tipo de casos evitaría la injusticia que supone el pagar por algo de lo que el contribuyente no se ha beneficiado por causas que 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.

Por todo ello, más allá de las consideraciones que hemos efectuado y que se refieren al supuesto concreto analizado en esta queja, esta Resolución tiene como finalidad solicitar al Ayuntamiento de XXX la modificación de la normativa local aplicable, de manera que se introduzcan en la misma previsiones relativas a la facturación de este tipo de consumos excesivos, 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**:

Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se proceda, a la mayor brevedad posible, a la verificación del correcto funcionamiento del contador individual de consumo al que se refiere esta queja, en cumplimiento de las determinaciones que se establecen en el artículo 18 del Reglamento del Servicio de Abastecimiento de agua potable vigente en su localidad.

Que, en todo caso, se facilite una respuesta expresa y directa a los escritos ciudadanos presentados al respecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Que en su caso se valore la posibilidad de modificar el Reglamento del servicio y la Ordenanza fiscal de aplicación, a fin de introducir previsiones de atenuación de la facturación de los consumos desorbitados generados por averías o fugas involuntarias en instalaciones particulares (incluidos los contadores) 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 mismas.

Que, en su caso, tras realizar la correspondiente comprobación del funcionamiento del contador y, si procede, se revoque la liquidación correspondiente al consumo de agua del primer semestre de 2022 correspondiente al inmueble ubicado en la C/ XXX nº XXX de su localidad, emitiendo una nueva liquidación que contemple un consumo estimativo sobre la base de lo regulado en el artículo 21.2 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López