



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

Asunto: Tasa de suministro de agua / 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 **190/2022**, 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 facturación realizada por ese Ayuntamiento por consumo de agua (3.850 m³) en el inmueble sito en la calle XXX de esa localidad, correspondiente al primer semestre del año 2020, que asciende con recargos a la cantidad de 3.842,72 euros.

Según manifestaciones del autor de la queja, se trataba de una vivienda no habitada, a la que hace tiempo que no acudían debido a la pandemia, lo que les ha impedido detectar la causa de este consumo excesivo, que es atribuible a una avería.

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 lo siguiente:

«En fecha XXX, tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento con N° XXX, un escrito presentado por D^a. XXX en el que señala lo siguiente:

“Debido a la lectura en el contador de agua en la calle de las XXX, donde no ha sido habitado desde el verano de 2019 y por tanto el consumo de la vivienda, vacía todo éste tiempo, debería haber sido 0 m³. Desconocemos que ha sucedido para que el contador figure como consumidos 3.800m³”.



En fecha XXX, tiene entrada en el Registro del Ayuntamiento con N° XXX, un escrito presentado por D^a. XXX en el que señala lo siguiente:

“Que se ha detectado un cambio de contador en la vivienda de sus padres, y que no han sido informados”.

En fecha 25 de enero de 2022, se notifica escrito a D^a. XXX mediante registro de salida n° XXX, en la que señala:

(“En relación con los registros de entrada de este Ayuntamiento XXX en los que solicita aclaración del recibo de agua y alcantarillado correspondiente al Semestre 1º de 2020, paso a indicarle lo siguiente:

- Que previo a su primera solicitud, ya se les había informado detalladamente de la situación tanto telefónicamente al número XXX (nº que figura en la ficha del titular del recibo y que este Ayuntamiento tiene como contacto), como también personalmente cuando bien usted o sus hermanas estuvieron en las Oficinas Municipales.

- Además nos consta que se han dirigido en varias ocasiones y han hablado con distintos funcionarios de la Excm. Diputación Provincial de Burgos, donde una vez consultado con nosotros también se les ha explicado la situación.

- Este Ayuntamiento procedió a la sustitución de los contadores de agua por un modelo nuevo que facilita la lectura automática de los mismos. En concreto el de su vivienda que se encuentra en la fachada se cambió el 10/07/2018, no habiendo sido necesario como en tantas otras viviendas de la localidad acceder al interior de la misma para sustituirlo.

- Después de la fecha de sustitución se han liquidado varios recibos hasta llegar al semestre 1º del 2020. Una vez tomada la lectura y visto el alto consumo se les avisa en el teléfono anteriormente indicado para que procedan a comprobar su acometida y solucionar en caso de avería. Previo a esto, un operario municipal avisó a una persona que se encontraba en el domicilio de que se oía ruido, y que comprobaran su acometida porque probablemente tuvieran fuga. Como manifestaron y como solución temporal venían cerrando la llave de paso al abandonar la vivienda cada vez que alguno de los familiares acudía.

- Nos consta por ustedes también, que con posterioridad a todo esto, han llamado para su revisión y entendemos que reparación a fontaneros. Este Ayuntamiento en todo momento les ha informado y contestado a todas sus dudas tanto telefónica como presencialmente.

Por todo lo expuesto y teniendo en cuenta que la posible avería de la instalación de suministro de agua está en el interior del inmueble sito en C/ XXX, ya que así lo



verifica la lectura del contador, se le requiere para que proceda a su arreglo con el fin de evitar un consumo excesivo de agua, que supone un grave perjuicio a esta entidad por la cantidad de agua desperdiciada.

En cuanto al abono del recibo pendiente deberá tramitarlo con el servicio de Recaudación de la Excm. Diputación Provincial de Burgos.

Lo que le traslado para su conocimiento y efecto”.)

En fecha 17 de febrero de 2022, el funcionario competente del Ayuntamiento informa mediante un parte de la fuga señalada anteriormente.

En fecha XXX, se dicta Decreto XXX, en la que se resuelve:

(“Considerando que según informe de los Servicios Municipales en el periodo correspondiente al Semestre 1º de 2020 el inmueble situado en XXX tuvo previsiblemente una fuga en sus instalaciones de suministro de agua.

Comprobado el Padrón correspondiente a dicho semestre en el que se ha liquidado para este inmueble el recibo con Referencia XXX por importe de 3.652,20 € con un consumo de 3850 m³.

Considerando que al tratarse de una fuga los propietarios del inmueble no han hecho uso del agua liquidada, y que en aplicación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de abastecimiento domiciliario de agua potable en su Artículo 9.- Cuota tributaria y tarifas. 2.1 Tarifa usos domésticos, se ha cobrado el precio del metro cúbico por tramos de consumos, lo que grava notablemente el agua consumida a partir de 100 m³.

De conformidad con lo establecido en los artículos 19 del Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de Revisión en Vía Administrativa, aprobado por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo y 21.1.s) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local,

RESUELVO:

PRIMERO.- Que se modifique el precio del agua consumida para el recibo de Referencia del Padrón de Suministro de agua Semestre 1º de 2020, y se cobre el consumo total del mismo que asciende a 3850m³ al precio de 0,30 euros/m³ establecido en la Ordenanza Municipal en su Tarifa 2.1

SEGUNDO.- Dar de baja el recibo relacionado en la siguiente tabla por los conceptos e importes indicados:

(XXX)



TERCERO.- Que por la Excm. Diputación de Burgos se emita recibo-liquidación y se exija el pago a XXX por el concepto suministro de agua y alcantarillado según el siguiente cuadro:

(XXX)

CUARTO.- Notificar este acuerdo a la Excm. Diputación Provincial de Burgos para que haga efectiva la baja del recibo y realice la nueva liquidación.

QUINTO.- Dar cuenta al Pleno en la primera sesión que este celebre”.)»

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, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

1º.- Que ese Ayuntamiento procedió “a la sustitución de los contadores de agua por un modelo nuevo que facilita la lectura automática de los mismos. En concreto el de su vivienda, que se encuentra en la fachada, se cambió el 10/07/2018, no habiendo sido necesario como en tantas otras viviendas de la localidad acceder al interior de la misma para sustituirlo”, sin haber notificado este hecho al sujeto pasivo titular del suministro.

2º.- Es un hecho no controvertido que el exceso de consumo de agua, cuya lectura se corresponde con el primer semestre de 2020, imputable al sujeto pasivo XXX, correspondiente al inmueble sito en C/ XXX, fue debido a una fuga existente en el inmueble, así lo afirma tanto el firmante de la queja como esa Entidad local cuando manifiesta:

- Que “se han liquidado varios recibos hasta llegar al semestre 1º del 2020. Una vez tomada la lectura y visto el alto consumo se les avisa en el teléfono anteriormente indicado para que procedan a comprobar su acometida y solucionar en caso de avería. Previo a esto, un operario municipal avisó a una persona que se encontraba en el domicilio de que se oía ruido, y que comprobaran su acometida porque probablemente tuvieran fuga”.

- Que “En fecha 17 de febrero de 2022, el funcionario competente del Ayuntamiento informa mediante un parte de la fuga señalada anteriormente”.

- Que “al tratarse de una fuga los propietarios del inmueble no han hecho uso del agua liquidada, y que en aplicación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa de abastecimiento domiciliario de agua potable en su Artículo 9.- Cuota tributaria y tarifas.



2.1 Tarifa usos domésticos, se ha cobrado el precio del metro cúbico por tramos de consumos, lo que grava notablemente el agua consumida a partir de 100 m³.

- Que esa Entidad, por Resolución de la Alcaldía de fecha 12 de julio de 2022, acuerda “*Que se modifique el precio del agua consumida para el recibo de Referencia del Padrón de Suministro de agua Semestre 1º de 2020, y se cobre el consumo total del mismo que asciende a 3850 m³ al precio de 0,30 euros/m³ establecido en la Ordenanza Municipal en su Tarifa 2.1*”

Delimitados los hechos, corresponde ahora realizar una valoración de los mismos.

En primer lugar haremos una reflexión sobre el cambio del contador del inmueble objeto de la queja. Sobre esta cuestión debemos indicar que habitualmente los reglamentos del servicio aprobados por cada Entidad local suelen incluir normas dedicadas específicamente a las actuaciones que es preciso realizar en estos casos. En este supuesto, ese Ayuntamiento no ha remitido dicho documento, y examinada la página web municipal tampoco se ha podido encontrar, razón por la que suponemos que carece del mismo.

Como ejemplo de este tipo de regulaciones, el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua potable de Andalucía (Decreto 120/1991, de 11 de junio), establece en su Artículo 46 “Notificación al abonado. **Cuando se produzca un cambio de contador o aparato de medida, será necesario que la Entidad suministradora realice una previa comunicación al abonado**, por cualquier medio que permita tener constancia de ella. Esta comunicación se deberá realizar con una antelación mínima de siete días hábiles a la fecha en que proceda a realizarse la operación y dando la posibilidad al abonado de que, si tiene interés en encontrarse presente, lo solicite. En este último caso, la entidad suministradora deberá indicar el día y la hora aproximada en que va a proceder a desmontar el contador o aparato de medida. Siempre que se proceda al cambio de un contador, se redactará documento acreditativo por la entidad suministradora que contendrá al menos los siguientes datos:

a) *Motivo del cambio.*

b) *Fecha.*

c) *Modelo, número del contador antiguo y lectura del mismo.*

d) *Modelo, número del contador nuevo y lectura del mismo.*

e) *Firma e identificación de los comparecientes.*

f) *Cuando el cambio de contador se realice porque a juicio de la Entidad suministradora existían indicios claros de que su funcionamiento no era correcto, se*



indicará al abonado el derecho a revisar el contador desmontado en el plazo señalado en el punto 5 del artículo 43 y, en su caso, a solicitar la verificación del mismo, debiendo ésta ponerlo a disposición en sus oficinas.

Dicho documento acreditativo se entregará al abonado o, si no estuviera presente, se depositará en el buzón”.

En este caso parece que ese Ayuntamiento actuó al margen de cualquier procedimiento a la hora de instalar ese nuevo contador que ha servido para para realizar la lectura objeto de la controversia, un proceder constitutivo de actuación material de la administración sin un apoyo normativo expreso, de la que se deriva que las lecturas subsiguientes se realizarían por medio del nuevo dispositivo.

Pues bien, la titularidad del servicio implica la responsabilidad sobre el mismo y las decisiones que se puedan adoptar en el ejercicio de las potestades de organización del servicio se encuentran sometidas a límites, siendo la buena administración un principio del que se derivan límites para el actuar administrativo, que en este caso razonablemente suponen la necesidad de informar al usuario del servicio de abastecimiento de agua del cambio que se vaya a realizar del contador existente por otro modelo distinto.

Por otro lado, en lo que respecta al consumo desorbitado de agua (3.850 m³) y la posterior emisión del recibo correspondiente al mismo (3.652,20 euros, añadiendo recargo y costas, 3.842,72 euros), *ut supra* hemos constatado que se debió a una fuga y que, como bien afirma esa Entidad local “al tratarse de una fuga los propietarios del inmueble no han hecho uso del agua liquidada”, 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 que el contador había realizado. 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, o bien cómo deben ser compartidos entre ambos.

Examinada la normativa municipal, constatamos que la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de XXX no regula estos supuestos de facturación elevada derivada de una fuga en las conducciones interiores y, por tanto, tampoco contempla fórmulas de atenuación de la facturación.

En definitiva, esa Entidad local viene a considerar que la cantidad consumida debe ser achacada al contribuyente, y éste debe abonar la totalidad del agua facturada, si bien es cierto que en la reliquidación realizada se viene a aplicar a la misma la tarifa correspondiente al tramo más barato (0,30€/m³).



Ahora bien, esta Procuraduría considera que dicha conclusión, pese a apreciarse la voluntad de la Corporación de atenuar el montante económico inicialmente liquidado, puede no ser justa, pues pese a la afirmación del Ayuntamiento de que **“al tratarse de una fuga los propietarios del inmueble no han hecho uso del agua liquidada”**, se pretende, en todo caso, cobrar la totalidad de los m³ que han sido objeto de medición, asimilando a efectos de facturación agua *“perdida en la fuga”* con agua *“efectivamente consumida”*, lo que 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.

A este respecto, compartimos la argumentación jurídica desarrollada por el Defensor del Pueblo en sus resoluciones, de la que citaremos, por todas, la de fecha 20 de diciembre de 2021, en la queja 21017990, cuando formula en su Recomendación dirigida a un Ayuntamiento, *“Incorporar a la normativa municipal la obligación de avisar al consumidor en los casos en que se produzcan consumos inusuales o desproporcionados de agua, así como contemplar una tarifa específica para los supuestos de averías o fugas”*. En el mismo sentido se ha pronunciado 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), en las que manifiesta, 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. Del mismo modo se pronuncia el Defensor del Pueblo Andaluz (entre otros, expte. 09/5979).

Sobre este particular, 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.

En este caso, como ya hemos señalado, la correspondiente ordenanza no contempla tarifas específicas para facturar el consumo originado por fugas, pero dicha ordenanza establece que **“La cuota tributaria a exigir por la prestación del servicio de suministro de agua se determinará en función de los metros cúbicos consumidos”**, circunstancia que el propio Ayuntamiento reconoce que no se ha producido, **“al tratarse de una fuga los propietarios del inmueble no han hecho uso del agua liquidada”**



Pues bien, a falta de previsión normativa que contemple el supuesto a que ha dado lugar la liquidación, entiende esta Procuraduría que debería realizarse una facturación estimativa considerando los consumos habidos en semestres anteriores, para evitar el pago de un servicio del que el contribuyente no se ha beneficiado por causas que seguramente no le sean imputables, ajenas a su voluntad, por ser ello más ajustado al ya citado principio de proporcionalidad entre el servicio efectivamente recibido y el servicio pagado.

A mayor abundamiento, de igual modo debería procederse en el caso de la tasa de alcantarillado y depuración, pues resulta evidente que en casos de fuga, por no ser agua que se vierte a la red de saneamiento, debe atenuarse la facturación por no tratarse agua efectivamente consumida.

Por último, y más allá del caso concreto, la presente Resolución también tiene como finalidad recomendar al Ayuntamiento de XXX que modifique su propia normativa tributaria, de manera que en el futuro, situaciones como la presente, sean tratadas con mayor 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 proceda a modificar las Ordenanzas fiscales de aplicación *ut supra* referidas, a fin de que se contemplen previsiones de atenuación de la facturación de los consumos excesivos 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, estableciendo una facturación estimativa, considerando los consumos habidos en semestres anteriores, para evitar la injusticia que supone el pagar por algo de lo que el contribuyente no se ha beneficiado, ello en aras del citado principio de proporcionalidad entre el servicio efectivamente recibido y el servicio pagado.

II.- Con respecto al supuesto objeto de la queja, que por el Ayuntamiento de XXX se proceda a revocar la liquidación correspondiente al primer semestre de 2020, por los conceptos tributarios de suministro de agua y alcantarillado, procediendo a emitir una nueva liquidación que contemple un consumo estimativo sobre la base de los consumos habidos en semestres anteriores, debiendo proceder a la devolución al contribuyente de los ingresos indebidos que, en su caso, procedan.

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