



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SORIA  
ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Solicitud de contador único/ Denegación**

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 **1567/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, la queja se planteó por la posible existencia de irregularidades en la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable que se realiza en su municipio.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, con fecha XXX/2023 se solicitó de la empresa municipal “Aguas de Soria” la instalación de un único contador de consumo para el edificio situado en XXX, dado que se trata un único inmueble (dedicado al negocio de apartamentos en alquiler temporal/ vacacional) y no existe división horizontal.

Sin embargo, la empresa municipal ha denegado esta posibilidad, vulnerando así lo establecido en el artículo 33 del Reglamento del Servicio y perjudicando, sin justificación alguna, a la mercantil titular de este inmueble a la que, con esta decisión, se le dificulta la gestión económica y material de dicho edificio, razón por la que se requirió la intervención de esta Defensoría.

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 relación a la queja con número de referencia 1567/2023 de fecha XXX/2023 en la que se solicitó la instalación de un único contador de consumo para el edificio situado en XXX, dado que se trata de un único inmueble (dedicado al negocio de apartamentos en alquiler temporal/ vacacional) y no existe división horizontal. Debemos informarles que el Reglamento del Agua en el artículo 33 apartado Equipos de Medida*



*establece: “(...) Contador Único cuando en el inmueble o finca solo exista una vivienda o local en suministros provisionales para obras y polígonos en proceso de ejecución de obra y en tanto no sea recibidas sus redes de distribución interior. Batería de contadores divisionarios: cuando existe más de una vivienda o local, será obligatorio instalar un aparato de medida para cada una de ellas y los necesarios para los servicios comunes”*

*Le recordamos que la sociedad Agua de Soria, cuya encomienda es la de gestionar el ciclo integral del Agua de Soria; tiene entre otros como objeto social reconocido dentro de sus estatutos, tanto la determinación de consumos, facturación y cobro de las tarifas por la prestación de los servicios; así como la gestión integral de los abonados del servicio, incluyendo la suscripción y/o modificación de los correspondientes contratos, ya formalizadas o que se formalicen en el futuro.*

*En ese edificio, independientemente que exista o no una separación horizontal, es evidente que existen 14 viviendas según establece el certificado de instalación de suministro y evacuación de agua que adjunto como documento 1, así como la licencia de primera ocupación expedida por el Ayuntamiento de Soria en la cual se concede la licencia de 14 apartamentos que adjunto como documento 2, los cuales fueron entregados por (...) S.L., cuando dio de alta el suministro de agua. Así como, se puede observar en la batería de contadores actual, donde hay 14 suministros correspondientes a los apartamentos y el contador comunitario (se adjunta fotografía). Los apartamentos citados están dados de alta en dicha ubicación, sin que por el momento se haya dado de baja ninguno.*

*Del mismo modo aprovechamos su reclamación para informarles, que en Soria hay una cuota fija de 40 m<sup>3</sup> (BOP de fecha 22/03/2023), la cual se aplicaría tanto en el agua como en la depuración y en la Tasa de Residuos Sólidos Urbanos, a cada uno de los apartamentos existentes en el edificio y por tanto el importe económico sería el mismo, tanto si sólo hubiera un contador comunitario como si fuera un contador individual, como está actualmente. Con la particularidad que si el contador es individual pueda darse de baja de forma independiente, lo cual no podría realizarse si el contador fuera comunitario. Y lo mismo ocurre con la localización de cualquier fuga o avería, pues si el contador es individual registra el consumo de un solo apartamento, de esta forma podrían localizar de una forma más eficiente cualquier incidencia.*

*Está en nuestro deber, el velar por la máxima eficiencia dentro de las redes de distribución, así como la aplicación del Reglamento del Agua en toda su extensión”.*

Se trasladó este informe a la parte reclamante, para que efectuara las alegaciones que entendiera pertinentes en respaldo de la postura que mantiene ante esta Institución, trámite que evacuó reiterando que el edificio constituye una única unidad inmobiliaria, sin división horizontal ni pluralidad de propietarios, y que se dedica a una única actividad



económica de alquiler temporal de apartamentos, asimilable a la de un hotel o residencia, donde el suministro se presta habitualmente mediante un único contador.

Señaló que la imposición de 14 contadores individuales provoca un sobrecoste injustificado, al facturarse 560 m<sup>3</sup> por periodo pese a un consumo real de 103 m<sup>3</sup>, con evidente perjuicio económico y ambiental, al desincentivarse el ahorro. Argumentó, asimismo, que la normativa local no contempla el cobro de una cuota por cada apartamento si el suministro se realizara con un solo contador, por lo que la negativa a modificar el sistema actual supone una discriminación frente a otros usuarios colectivos y contradice los principios de eficiencia y proporcionalidad.

A vista de la información recabada, procede efectuar al Ayuntamiento de Soria algunas consideraciones.

En primer lugar debemos destacar que el servicio municipal de aguas de Soria se rige, entre otras disposiciones, por el Reglamento del Suministro de Agua y por la Ordenanza Fiscal que regula la prestación patrimonial correspondiente al abastecimiento de agua potable en esta localidad.

Del examen conjunto de dichas normas se infiere que la regla general vigente en este municipio –en línea con la tendencia normativa en otras localidades– es la individualización de consumos por vivienda o local, mediante contadores individuales.

Así, el Reglamento del Servicio, en su artículo 33, distingue expresamente dos modalidades de medición: “contador único” cuando en el inmueble solo exista una vivienda o local; y “batería de contadores divisionarios” cuando existan más de una vivienda o local, siendo obligatorio instalar un aparato de medida para cada una de ellas.

En otras palabras, cuando un edificio alberga varias unidades de uso (ya sean viviendas familiares o locales comerciales independientes), cada unidad debe disponer de su propio contador, y únicamente en el caso de inmueble íntegramente unifamiliar procede un contador único. Esta previsión normativa concuerda con políticas generales de gestión del agua que buscan que cada usuario o unidad de consumo asuma su gasto, fomentando así la responsabilidad en el consumo.

Por otra parte, la Ordenanza fiscal de Soria, que fija la estructura tarifaria del suministro, establece para los usos domésticos (viviendas) una cuota fija por periodo que abarca hasta 40 m<sup>3</sup> de consumo, aplicándose un precio unitario reducido por dicho bloque inicial, y un precio superior por los excesos sobre 40 m<sup>3</sup>-

Para usos industriales o comerciales (no domésticos) el bloque base es mayor (hasta 120 m<sup>3</sup> por periodo) con tarifa diferente. En ambos casos existe, de facto, un consumo mínimo facturable por contrato: si el abonado consume menos del bloque



mínimo (40 m<sup>3</sup> en viviendas), igualmente debe abonar la cuota fija correspondiente a ese volumen. Adicionalmente, la Ordenanza prevé una cuota de mantenimiento de contador de pequeño importe mensual, por cada aparato instalado, destinada a cubrir el servicio de conservación y lectura.

En cuanto a la tarifa por depuración de aguas residuales, la Ordenanza dispone que se calculará aplicando la tasa (€/m<sup>3</sup>) sobre el volumen de agua potable facturado; esto significa que si se facturan 40 m<sup>3</sup> aunque solo se hayan consumido, por ejemplo, 10 m<sup>3</sup> reales, la liquidación por depuración tomará los 40 m<sup>3</sup> (salvo que proceda alguna reducción especial).

Las normas citadas definen, por tanto, un sistema en que cada póliza de suministro conlleva inevitablemente unos costes fijos asociados (tanto por el mínimo de consumo como por el mantenimiento del contador), costes que, lógicamente, se multiplican en los casos de instalaciones con múltiples contadores.

A la luz del marco normativo expuesto, resulta evidente que la actuación del Ayuntamiento de Soria se ha ceñido a la legalidad local vigente. El edificio objeto de la queja dispone de 14 viviendas reconocidas oficialmente (según la licencia urbanística de primera ocupación otorgada), lo que significa que nos encontramos ante “más de una vivienda en el mismo inmueble” a efectos de la aplicación del artículo 33 del Reglamento del Servicio.

En tal situación, la regla imperativa es clara, debe existir una batería de contadores divisionarios y, en consecuencia, la negativa municipal a autorizar un contador unificado no sería sino la aplicación estricta de la referida normativa local.

Ahora bien, procede analizar si las circunstancias singulares de este caso pueden justificar una interpretación flexible de la norma o, incluso, si convendría una modificación de la misma, atendiendo a los principios de eficacia, de equidad y de sostenibilidad en la prestación de servicios públicos.

En este sentido debe destacarse, en primer lugar, el hecho de que todas las viviendas del edificio analizado pertenecen a un único propietario y se explotan unitariamente bajo una misma gestión. A diferencia de la situación habitual en edificios de viviendas, aquí no existe una comunidad de propietarios ni usuarios finales distintos del servicio por separado; el único abonado real es la mercantil propietaria, que asume centralizadamente el pago de toda el agua consumida en el edificio. El fundamento de la norma de contadores individualizados perdería, en este contexto, parte de su sentido original ya que no hay una pluralidad de abonados independientes entre quienes repartir la facturación, ni tampoco riesgo de conflictos vecinales por consumos excesivos.



El diseño regulatorio que parte de un escenario típico (propiedades separadas o inquilinos distintos por vivienda) aquí no se produce en la práctica. De hecho, en otros supuestos de uso colectivo bajo un mismo titular, como pueden ser los hoteles, residencias, colegios mayores u otros alojamientos colectivos, es común y aceptado que el suministro se realice mediante un contador general único para todo el establecimiento, considerándose en conjunto como una sola unidad de consumo (normalmente de tipo industrial o no doméstico).

La diferencia es que en esos ejemplos las estancias no están registradas como “viviendas” independientes, mientras que en el caso presente las unidades son técnicamente viviendas completas. Formalmente, pues, el Ayuntamiento cataloga el inmueble del reclamante dentro del régimen de viviendas separadas; materialmente, sin embargo, su funcionamiento se asemeja al de un alojamiento colectivo gestionado unitariamente.

Por otra parte, se aprecia un desequilibrio económico notable derivado de la aplicación literal de la norma en este caso. La parte reclamante ha cuantificado –y no ha sido contradicho por el Ayuntamiento– que su consumo global trimestral (aproximadamente 103 m<sup>3</sup> cada trimestre) queda muy por debajo de la suma de mínimos obligatorios (560 m<sup>3</sup>) asociados a los 14 contadores individuales. En la práctica, esto implica que se abona cada trimestre aproximadamente 5,5 veces más volumen de agua del que realmente utiliza en el inmueble, con el consiguiente sobrecoste económico.

Buena parte de ese volumen facturado de más (457 m<sup>3</sup> en el periodo considerado) no obedece a un consumo real sino a un artificio tarifario, por lo que los recursos abonados no guardan proporción con el servicio efectivamente disfrutado.

Tal situación podría vulnerar principios como el de equidad y el de proporcionalidad en el cobro de tarifas públicas. Es evidente que las tasas pueden incluir cuotas fijas para cubrir costes del servicio pero, en este supuesto, la carga fija agregada es tan alta que desvirtúa la necesaria correlación entre el importe abonado y la cantidad de agua efectivamente consumida.

En términos comparativos, un único suministro para todo el edificio bajo tarifa no doméstica (como si fuera un hotel) habría implicado un solo mínimo de 120 m<sup>3</sup>, probablemente más acorde al consumo real y a los costes imputables. La diferencia de trato respecto a establecimientos similares en uso (alojamiento) pero distintos en su clasificación formal (viviendas) redundaría en una posible discriminación indirecta, cuyo fundamento objetivo, a nuestro juicio, no aparece totalmente justificado.

Además, desde la óptica de la eficiencia y sostenibilidad ambiental, el régimen que se aplica a este inmueble resulta, a nuestro modo de ver, igualmente cuestionable.



Como V.I. conoce las políticas actuales de gestión del agua buscan incentivar el ahorro hídrico mediante incentivos económicos apropiados (pagando más cuanto más se consume, y evitando costos si se consume menos). En este caso, sin embargo, el abonado se ve obligado a pagar un volumen fijo muy elevado con independencia de que ahorre agua o reduzca consumos, puesto que hasta un umbral acumulado de 560 m<sup>3</sup> trimestrales la factura sería prácticamente la misma.

Dicho de otro modo, consumir menos no genera un ahorro proporcional en la facturación, ya que cualquier reducción por debajo de los múltiples mínimos redundaría solo en agua no utilizada pero ya pagada.

Es cierto que la individualización de consumos de agua conduce, habitualmente, a una mejora en la eficiencia de este servicio, puesto que fomenta el control por parte de los usuarios, pero esta técnica aplicada mecánicamente en un supuesto como el presente, puede conducir, paradójicamente, a un efecto opuesto al deseado. Por tanto, desde la perspectiva del interés general en el uso sostenible de un recurso escaso, no parece razonable mantener una configuración del suministro que prime el consumo desaprovechado o, cuanto menos, que no ajuste el cobro al consumo realmente necesario.

En definitiva, esta Defensoría considera que en este caso nos hallamos ante un supuesto donde la adecuación entre la norma y la realidad merece ser reevaluada y cabe preguntarse si el mantenimiento de catorce contadores y contratos separados –con el coste agregado que todo ello conlleva– se justifica técnicamente por razones de servicio, o si responde únicamente a una formalidad jurídica (la calificación de “viviendas”) que podría abordarse de otro modo sin menoscabo de este servicio público esencial.

No consta, en la información disponible, que existan impedimentos técnicos para instalar un contador general –de calibre apropiado– en la acometida del edificio y retirar la batería de contadores divisionarios. La cuestión sería, entonces, más jurídica que técnica, y en este punto debemos recordar que la normativa local no es estática o inamovible y que puede ser modulada, modificada y/o adaptada por el Ayuntamiento, si así lo estima conveniente, para atender casos especiales debidamente justificados o mejorar la gestión.

No resulta inhabitual que las Entidades locales establezcan excepciones o tratamientos específicos para ciertos tipos de inmuebles (por ejemplo, edificios dedicados íntegramente a apartamentos turísticos bajo una sola empresa explotadora, viviendas tuteladas, etc.), equiparándolos en el suministro a otro tipo de establecimientos colectivos. Dichos ajustes normativos se basan en reconocer que la realidad funcional de un inmueble prevalece sobre su configuración jurídica-formal a efectos del servicio público de agua.



Consideramos, por tanto, que no existe ningún obstáculo legal insalvable para que el Ayuntamiento de Soria, si lo estima oportuno, modifique la reglamentación local que resulta aplicable a fin de contemplar casos como el presente, de forma que resulte posible autorizar un único contador general de agua en algunos supuestos concretos y siempre que concurren garantías suficientes (titularidad única, responsabilidad única frente al pago, inexistencia de propiedad horizontal, etc.). Ello redundaría en una tarificación más justa y fomentaría el uso eficiente del agua, sin detrimento apreciable para los ingresos municipales, facilitando la gestión al abonado.

Por ello y sin perjuicio de la validez formal de la actuación municipal hasta la fecha, debemos instar al Ayuntamiento de Soria a que valore la oportunidad de encontrar una solución más equilibrada en este caso, al existir un amplio margen de mejora normativa para adecuar el servicio público referido y evitar el mantenimiento de una situación objetivamente gravosa y probablemente ineficiente.

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**:

**PRIMERA:** Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside, se valore la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para permitir la instalación de un contador único de agua al edificio al que se refiere esta queja, siempre que la mercantil titular del inmueble asuma un único contrato de suministro como abonado responsable. Para ello puede, en uso de sus potestades de organización y reglamentación del servicio, modificar o interpretar su Reglamento del Suministro de Agua y la Ordenanza Fiscal aplicable en un sentido que habilite excepcionalmente el suministro unificado para edificios de un solo titular y explotación homogénea, equiparables a un establecimiento único.

**SEGUNDO:** Que, en su caso, esta medida deberá implementarse garantizando los principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad del consumo de agua, de manera que la facturación se corresponda con los consumos reales conjuntos del inmueble y se evite la repercusión económica desproporcionada actual. Con ello se eliminará la discriminación comparativa con otros usuarios análogos (hoteles, residencias colectivas) y se fomentaría el ahorro de agua al reestablecer la vinculación directa entre volumen consumido y coste facturado.

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

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico ([procurador@procuradordelcomun.es](mailto:procurador@procuradordelcomun.es)) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica ([pccyl.sedelectronica.es](http://pccyl.sedelectronica.es)). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).