



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMA. SRA. ALCALDESA

Asunto: Recibo por consumo de agua elevado por fuga o avería / disconformidad con facturación

Ilma. Sra.:

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 **1046/2025**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hacía alusión a que por D. XXX, con DNI nº XXX, con fecha XXX, se había recibido *“un cargo bancario de un recibo de agua por el importe de XXX, relativo al suministro XXX, desde XXX. Esto en un pajar en suelo rustico que lleva años sin usarse y exceso de consumo indican que procede de una avería en el interior, cuando el propio Ayuntamiento ha cambiado la llave de paso del contador”*, sin haberlo notificado a su titular.

Según manifestaciones del autor de la queja, procedía revisar las actuaciones municipales porque se consideraba que el cargo bancario realizado por ese importe era excesivo.

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

En atención a dicha petición, se remitió informe, en el cual se dejó constancia de lo siguiente, a los efectos de resolver la presente queja:

«Emitido informe por parte de los Servicios Técnicos Municipales en fecha XXX se recoge que,

“Don XXX, tiene un contador en la zona de los XXX, el cual cuando se estaban realizando labores de lectura de contadores se observó que el contador no paraba, y el consumo estaba disparado, desde donde tiene el contador se aprecia que tiene una avería dentro de la nave, por lo cual se procede al corte de la llave de paso y se le da abuso verbal de la rotura de la goma dentro de su recinto”.



En las lecturas recogidas correspondientes al 1º y 2º semestre de 2.022 y al 1º y 2º semestre de 2.023 y 1º semestre de 2.024, se indica que la lectura del segundo semestre es la elevada debido a la avería procedente del interior de su inmueble.» (La negrita es nuestra)

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.

Según se afirma en la queja, y esa Entidad local confirma, la causa del elevado consumo de agua del primer semestre del año 2023, que derivó en una facturación excesiva, fue debido a una fuga interna, agua que, por tanto, no fue destinada al consumo efectivo. Así, debemos señalar que el recibo del agua fue emitido en atención a la lectura realizada por el contador.

La controversia 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 que nos ha sido remitida por esa Entidad local, constatamos que ni en la Ordenanza fiscal ni en el Reglamento regulador del servicio se regulan, para estos supuestos de facturación elevada derivada de una fuga en las conducciones interiores, fórmulas de atenuación de la misma.

Ese Ayuntamiento 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, por lo que éste debe abonar la totalidad del agua facturada. Ahora bien, esta Procuraduría considera que dicha conclusión puede no ser justa, considerando 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), al manifestar 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; sentido en el que también se ha pronunciado el Defensor del Pueblo Andaluz (expte. 09/5979).

Ello hay que añadir que 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 situación injusta para el 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 usuario del servicio (entre ellas, rotura de conducciones).

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, según la interpretación de ese Ayuntamiento resulta que para los casos de fugas el contribuyente tiene 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.

La facturación de agua basada exclusivamente en el consumo registrado por contador genera una situación de inequidad manifiesta cuando se produce una fuga oculta, no detectada por el usuario. En estos casos, se está cobrando por un “consumo” que realmente constituye una pérdida involuntaria del recurso, sin que haya existido aprovechamiento efectivo por parte del abonado.

La inequidad surge de la confluencia de varios factores:

-Ausencia de consumo real: El agua perdida por fuga no genera utilidad alguna para el usuario.

-Imposibilidad de control: Las fugas ocultas escapan al control y conocimiento del propietario.

-Rigidez del sistema de facturación: El modelo no distingue entre consumo efectivo y pérdida involuntaria.

Desde la perspectiva tributaria, el principio de capacidad económica exige que la imposición se base en manifestaciones reales de riqueza. En el caso del agua la capacidad



económica real deriva del aprovechamiento efectivo del recurso. Cuando existe una fuga la capacidad económica es ficticia porque se factura agua no aprovechada, lo que genera una desconexión entre la prestación del servicio (suministro de agua utilizable) y su contraprestación (pago total del consumo registrado).

Aplicar íntegramente el coste de fugas ocultas al usuario puede, también, constituir un enriquecimiento injusto de la Administración suministradora (pago por agua no aprovechada), existiendo, además, una ausencia de causa desde el punto de vista jurídico, al no existir base legal que justifique cobrar por agua no consumida efectivamente.

Consideramos que la responsabilidad por mantenimiento no debe extenderse automáticamente a asumir las consecuencias de fallos técnicos o averías indetectables. Además, la falta de equidad se puede acrecentar por 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 y, sin embargo, el montante económico que se debe abonar se calcula a partir de un consumo que no ha realizado.

Más allá de la solución que se dé al caso concreto, sería oportuno que el Ayuntamiento de XXX valorara la oportunidad de modificar la normativa, a la que nos hemos referido, de manera que en el futuro situaciones como la presente se 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 la línea de lo argumentado ut supra.

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 el Ayuntamiento de XXX se valore la oportunidad de proceder a modificar tanto la Ordenanza fiscal XXX, Tasa por suministro de agua potable a domicilio, como el Reglamento de suministro de agua potable a domicilio, a fin de que se contemple la atenuación de la facturación de los consumos anormales 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. A tal efecto, sería recomendable que en esos casos se establezca una facturación estimativa, considerando los consumos habidos en periodos anteriores a la fuga o avería, para evitar la injusticia que supone el pagar por algo de lo que el contribuyente no se ha beneficiado, todo ello en aras de los principios jurídicos considerados para fundamentar la presente Resolución.



SEGUNDA: Con respecto al supuesto objeto de la queja, que por esa Administración se proceda a revocar la liquidación efectuada al contribuyente, correspondiente al primer semestre del año 2023, por el concepto tributario de suministro de agua, procediendo a emitir una nueva que contemple un consumo estimativo sobre la base de los consumos habidos en periodos anteriores, debiendo devolver al contribuyente 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 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

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) 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). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).