



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID
EXCMO. SR. ALCALDE

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

Excmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.E. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1038/2025**, 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, se dirigió un escrito a la Entidad Pública Empresarial Local Agua de Valladolid (en adelante, AQUAVALL) en relación con una factura desmesurada por consumo de agua debida a una fuga oculta, motivada por una avería en el sistema de control instalado en el depósito de agua de la Comunidad de propietarios de la calle XXX nº XXX de esa ciudad.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, considerando las circunstancias concurrentes en este caso, la petición de atenuación del importe de la factura debería ser atendida, más allá de la solución ofrecida por la indicada empresa, reduciendo la factura hasta el importe solicitado, de forma que *“únicamente se tenga en cuenta el bloque I”* establecido en el artículo 6 de la *“Ordenanza Local de la Prestación Patrimonial de Carácter Público no Tributario de los Servicios Municipales del Ciclo Integral del Agua del Ayuntamiento de Valladolid que Comprende los de Abastecimiento, Alcantarillado, Depuración de Agua y Control de Vertidos”*, para los diferentes conceptos facturados.

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

En atención a dicha petición, se remitieron dos informes, el expediente completo y la valoración efectuada por la Entidad, cuyo contenido se sintetiza, a continuación, en sus extremos esenciales:

Primero: Hechos verificados. El día XXX de 2025 el propio lector de Aquavall detectó, al tomar la lectura del contador, un consumo anómalo (5.701 m³ frente a los 73 m³ del periodo anterior (enero), dando aviso inmediato a una propietaria del edificio,



quien lo comunicó al presidente de la Comunidad. Con fecha XXX de 2025 se presentó reclamación ante Aquavall. El consumo anómalo había sido causado por una fuga en el sistema de llenado del depósito comunitario, provocada por una avería en el mecanismo de flotador o boya, que vertía el agua directamente al alcantarillado público. Dicha incidencia se localiza en la instalación interior privada. La revisión técnica de Aquavall certificó la existencia de una fuga real.

Segundo: Petición del reclamante. Solicitó, en primer lugar, la anulación del cargo correspondiente al consumo excesivo y, subsidiariamente, la aplicación de la bonificación máxima posible contemplada en la normativa.

Tercero: Actuación de Aquavall. Tramitó la solicitud y aplicó la bonificación del artículo 4 de la Ordenanza Local de la Prestación Patrimonial de Carácter Público no Tributario de los Servicios Municipales del Ciclo Integral del Agua del Ayuntamiento de Valladolid (reducción del 50% en los conceptos de alcantarillado y depuración), al resultar cumplidos todos los requisitos allí exigidos: notificación en plazo, incremento mínimo del consumo (5 veces superior a la media) y acreditación de la reparación. Ofreció además un plan de pago fraccionado para el importe total resultante, 6.426,71 €, que fue aceptado y firmado por la Comunidad.

Cuarto: Se denegaron las demás pretensiones adicionales. Aquavall notificó que el consumo excesivo no podía anularse ni bonificarse más allá de lo dispuesto en la Ordenanza, con los siguientes fundamentos:

- Falta de competencia: Aquavall no tenía competencia para modificar tarifas ni crear excepciones no contempladas; cualquier modificación requería acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. Conceder una mayor bonificación o anular el recibo no estaba amparado por la normativa vigente y no podría ejecutarse sin incurrir en arbitrariedad o trato desigual respecto de otros usuarios.

- Coste equivalente del agua fugada: las fugas en la red de suministro suponen un coste equivalente al del consumo normal de agua depurada, por tratarse de agua ya tratada y puesta en servicio, por lo que dichos costes deben repercutirse proporcionalmente, igual que el consumo habitual.

- Responsabilidad sobre la instalación interior: la avería tuvo lugar en una instalación interior comunitaria, cuya conservación corresponde exclusivamente a la propiedad conforme a los artículos 22 y 23 del Reglamento del Servicio (que definen la instalación interior como la posterior a la llave de registro y atribuyen su reparación al propietario o beneficiario del suministro, salvo el contador). No obstante, Aquavall reconoce que la fuga tuvo carácter accidental y posiblemente no fue detectada de forma inmediata, pero señala que el mantenimiento de depósitos, sistemas de llenado y elementos de control, como la boya, corresponden a la propiedad o Comunidad de



propietarios, y que Aquavall no tiene competencia ni responsabilidad sobre instalaciones privadas ni puede asumir los costes de sus averías.

Quinto: Valoración final de Aquavall. Considera que ha actuado con ajuste estricto a derecho, dentro de los límites de su competencia y conforme al principio de legalidad, habiendo ofrecido además medidas de colaboración adicionales (fraccionamiento del pago). Concluye que no procede acceder a las pretensiones adicionales del reclamante, por exceder las competencias de Aquavall y requerir una modificación expresa de la Ordenanza por parte del Ayuntamiento de Valladolid.

Obran, igualmente, en el expediente la factura simplificada n.º XXX, correspondiente a la facturación inicial del periodo afectado por la fuga, con un total de 8.697,08 €, y la factura n.º XXX, correspondiente a la refacturación practicada por Aquavall tras aplicar la bonificación del artículo 4 de la Ordenanza, con un importe total de 6.426,71 €. Del examen comparado de ambos documentos resulta lo siguiente:

a) El concepto de abastecimiento (“Agua cuota consumo”) se mantiene idéntico en ambas facturas, por importe de 3.774,40 €, calculado conforme a la siguiente escala de bloques de consumo trimestral de uso doméstico, según el cuadro de tarifas aplicado por Aquavall y reflejado en la propia factura: bloque 1 (0 a 15 m³): 0,2707 €/m³; bloque 2 (16 a 27 m³): 0,5072 €/m³; bloque 3 (28 a 36 m³): 0,5523 €/m³; bloque 4 (37 a 45 m³): 0,6000 €/m³; y bloque 5 (más de 45 m³): 0,6637 €/m³. En la facturación practicada, casi la totalidad del volumen atribuido a la fuga (5.656 de los 5.701 m³ facturados en este concepto) fue imputada al bloque 5, el más elevado de la escala, con un coeficiente 2,45 veces superior al del primer bloque.

b) Los conceptos de alcantarillado y depuración sí fueron objeto de la reducción del artículo 4: la cuota de consumo de alcantarillado pasó de 2.425,35 € a 1.209,82 €, y la de depuración, de 1.695,29 € a 846,85 €. El examen del detalle de bloques en ambas facturas revela que dicha reducción se instrumentó reduciendo a la mitad el volumen total de metros cúbicos facturado en cada uno de estos dos conceptos, de 5.701 a 2.851 m³, esto es, prácticamente la mitad, y recalculando a continuación la factura conforme a la escala ordinaria de bloques sobre ese nuevo volumen total. Los tres primeros bloques referidos al alcantarillado, agotan los primeros 36 m³, y el primer bloque relativo a la depuración, consumen los primeros 15 m³, siendo el último bloque el que absorbe la totalidad de la reducción como efecto residual del recálculo: de 5.665 a 2.815 m³ en alcantarillado, y de 5.686 a 2.836 m³ en depuración.

c) Como consecuencia de lo anterior, el importe total de la factura descendió de 8.697,08 € a 6.426,71 €, una reducción de 2.270,37 €, sin que el concepto de abastecimiento, pese a ser, con diferencia, el componente más elevado de la factura y a corresponder también, precisamente, al volumen generado por la misma fuga, experimentara corrección alguna.



La Ordenanza aplicada se autodenomina *“Ordenanza Local de la Prestación Patrimonial de Carácter Público no Tributario de los Servicios Municipales del Ciclo Integral del Agua del Ayuntamiento de Valladolid que Comprende los de Abastecimiento, Alcantarillado, Depuración de Agua y Control de Vertidos”*, calificación acorde con el artículo 20.6 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo), en la redacción dada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme al cual las contraprestaciones exigidas por la prestación de servicios del ciclo integral del agua, facilitados mediante gestión directa mediante la Entidad Pública Empresarial Agua de Valladolid, caso de Aquavall, tienen la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

Esta naturaleza no tributaria tiene consecuencias jurídicas relevantes: las rigurosas exigencias de reserva de ley y de interpretación estricta de los beneficios fiscales (artículo 14 de la Ley 58/2003, General Tributaria, y artículo 9.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) están concebidas para los tributos en sentido propio y no resultan trasladables sin más a esta figura. Ello no significa, sin embargo, que la entidad prestadora pueda apartarse libremente de lo dispuesto en la Ordenanza para un caso individual; significa, más limitadamente, que el órgano normativo municipal conserva un margen amplio para configurar y, en su caso, modificar con carácter general el régimen de bonificaciones que considere adecuado.

En unos de los informes emitidos por Aquavall se aclara que la bonificación aplicada en alcantarillado y depuración no se concedió como una excepción graciable en aras de la buena fe, sino en aplicación reglada del artículo 4 de la Ordenanza, al concurrir todos los requisitos allí exigidos. Esta precisión es relevante: no se trata de una concesión discrecional revocable, sino del reconocimiento de un derecho del usuario una vez acreditados los presupuestos de hecho legalmente previstos, lo que refuerza la posición jurídica del reclamante frente a cualquier intento posterior de cuestionar dicho reconocimiento.

Esta Institución debe examinar con rigor si cabe recomendar a Aquavall que, para este caso concreto, corrija por sí misma el importe facturado en concepto de abastecimiento. El artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), consagra el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos: *“las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general”*, siendo nulas de pleno derecho las resoluciones que contravengan esta regla (artículo 37.2, en relación con el artículo 47).

La Ordenanza es, precisamente, una disposición de carácter general que regula de forma expresa el único supuesto de reducción aplicable (fuga oculta, con el alcance



limitado a alcantarillado y depuración) y dispone, sin excepción, que lo facturado en concepto de abastecimiento “*será firme*”. Una resolución individual de Aquavall que se apartara de este mandato expreso, aunque fuera solo para este expediente, podría constituir una dispensa singular contraria al artículo 37 LPAC, con el consiguiente riesgo de nulidad y quizás de trato desigual respecto de otros usuarios en igual situación. Esta Institución no puede, en consecuencia, recomendar esa corrección; pero sí puede formular otras y trasladarlas al órgano que sí ostenta la potestad normativa necesaria para adoptarla.

En efecto, una cuestión distinta es si el criterio actualmente fijado en el artículo 4 de la Ordenanza (una reducción fija del 50% en los m³ de agua suministrada en concepto de alcantarillado y depuración, aplicable por igual a cualquier consumo que supere el umbral mínimo del quintuplo) resulta plenamente satisfactorio cuando la desviación real es tan extraordinaria como la aquí producida. Un mismo porcentaje de reducción para una desviación de cinco veces y para una de casi ochenta veces el consumo medio puede generar resultados económicos muy dispares en términos de proporcionalidad, aun cuando la aplicación estricta de la norma vigente sea, como se ha razonado, correcta y no pueda dispensarse individualmente. Esta es una cuestión de política normativa municipal que corresponde valorar, con carácter general y para el futuro, al órgano competente para la aprobación y modificación de la Ordenanza, es decir, al Pleno del Ayuntamiento, y no una decisión a formular como resolución individual; sin perjuicio de lo cual formularemos algunas recomendaciones.

La atribución de la responsabilidad sobre la instalación interior comunitaria (depósito, sistema de llenado y boya) a la propiedad, conforme a los artículos 22 y 23 del Reglamento del Servicio citados por Aquavall, resulta coherente con el criterio general en la materia y no es cuestionada por esta Institución. Ahora bien, el propio informe reconoce el carácter accidental de la avería y la dificultad de su detección inmediata, circunstancias que, si bien no alteran el régimen de responsabilidad por la reparación de la instalación, sí se han de ponderar a efectos de facilitar el pago de una deuda de cuantía especialmente elevada (6.426,71 €) generada por una causa ajena a cualquier negligencia. En este punto, la concesión de facilidades de pago no supone una dispensa de lo establecido en la Ordenanza, sino el ejercicio de las facultades ordinarias de gestión de cobro que corresponden a la entidad prestadora, por lo que no encuentra los obstáculos señalados, y resultan plenamente recomendables conforme a los principios de buena fe, confianza legítima y proporcionalidad (artículo 3.1.e de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Con todo, a la vista de los datos aportados por las facturas incorporadas al expediente, esta Institución considera necesario ir más allá y formular, con la mayor precisión posible, una recomendación, que va más allá de una simple traslación de lo solicitado por el interesado, dirigida a corregir lo que, sin duda, constituye una laguna de proporcionalidad en el tratamiento del concepto de abastecimiento. Así:



a) Sobre la finalidad de la escala de bloques y su inadecuación al presente supuesto. La escala tarifaria aplicada por Aquavall por la cuota de consumo de agua (0,2707 €/m³ para los primeros 15 m³ trimestrales, hasta 0,6637 €/m³ para el consumo que excede de 45 m³, esto es, un recargo del 145% sobre el precio base para el tramo más alto) responde a una finalidad conservacionista y disuasoria: encarecer progresivamente el consumo que excede de las necesidades domésticas ordinarias, para desincentivar su uso irracional. El artículo 3.1 del Código Civil impone interpretar las normas atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad. En el presente caso, la práctica totalidad del volumen imputado al bloque más alto (5.656 de los 5.701 m³ del concepto de abastecimiento) no responde a un consumo doméstico voluntario, sino a una fuga fortuita, certificada por los propios servicios técnicos de Aquavall como no imputable a negligencia del usuario. Aplicar a ese volumen el coeficiente más gravoso de la escala, concebido para desincentivar el despilfarro voluntario, contraría la finalidad de la norma tarifaria y conduce a un resultado desproporcionado: solo ese bloque representa 3.753,89 € de los 3.774,40 € facturados en este concepto.

b) En aplicación del razonamiento de que no es posible, ni se debe distinguir, entre el concepto de abastecimiento y los de alcantarillado y depuración, puesto que las escalas de estos dos últimos conceptos responden a idéntica lógica de progresividad, debería extenderse el criterio de aplicar el primer bloque de facturación a los tres conceptos del ciclo integral del agua, pero limitado al volumen excedentario atribuible a la fuga, es decir, a lo que va más allá del consumo normal. De esa forma dicho volumen excedentario (5.656 m³ en abastecimiento, 5.665 m³ en alcantarillado y 5.686 m³ en depuración) se facturaría al coeficiente del primer bloque respectivo (0,2707 €/m³, 0,1648 €/m³ y 0,1713 €/m³), lo que arrojaría unos importes de 1.531,08 €, 933,59 € y 974,01 €, respectivamente, y situaría el total de la factura en torno a 3.438,68 €, más el importe del IVA correspondiente, frente a los 6.426,71 € actualmente girados y a los 8.697,08 € de la facturación inicial. Esta alternativa, por otra parte, limita la corrección al volumen que, acreditadamente, no responde a un consumo doméstico voluntario.

El cálculo realizado por esta Institución quedaría sujeto, en todo caso, a la verificación y al cálculo definitivo que, en su caso, corresponda practicar a la propia Aquavall.

d) Cauce procedente. Como se razonó con anterioridad, el artículo 4 de la Ordenanza dispone expresamente que lo facturado en concepto de abastecimiento “será firme”, por lo que ni Aquavall ni esta Institución pueden asumir la corrección como una simple rectificación de la factura ya girada, sin incurrir en el riesgo de dispensa singular proscrito por el artículo 37 de la Ley 39/2015. Esta Institución formula, por ello, la presente propuesta como criterio técnico y jurídico propio, y la traslada al órgano municipal competente como una alternativa susceptible de ser valorada como modificación del artículo 4 de la Ordenanza; sin perjuicio de que se pueda dotar a la



misma de eficacia retroactiva para expedientes en los que concurran los presupuestos de hecho necesarios, de conformidad con el artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con el fundamento de la retroactividad favorable que contempla el artículo 9.3 de la Constitución.

A este respecto, resulta ilustrativo el criterio que, para las normas tributarias en sentido propio, establece el artículo 10.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: *“Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo período impositivo se inicie desde ese momento”*. El propio Tribunal Supremo ha precisado que esta cláusula habilita la eficacia retroactiva cuando la norma así lo determina, sin exigir para ello una declaración formal o solemne (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2022, recurso de casación núm. 7816/2020, y de 17 de febrero de 2022, recurso de casación núm. 7282/2020). Si esta posibilidad se reconoce, con este alcance, a las normas tributarias en sentido propio, sometidas a la reserva de ley y a las garantías de los artículos 31.3 y 133 de la Constitución, no se advierte la existencia de obstáculo para hacer lo propio respecto de una prestación patrimonial de carácter público no tributario como la aquí examinada, al estar sujeta además, según se razonó con anterioridad, a un régimen de mayor flexibilidad que el propio de los tributos.

La retroactividad favorable que resulta recomendable a través de la modificación del artículo 4 de la Ordenanza no puede, sin más, extenderse a la totalidad de los usuarios que en el pasado hayan podido sufrir una situación semejante, por lo que podrán ser distinguidos dos supuestos. Aquellos expedientes que se hallen pendientes aún de resolución definitiva por no haber alcanzado firmeza el recibo controvertido, podrían beneficiarse directamente de la modificación normativa recomendada, en los términos ya razonados, con apoyo en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 y en el artículo 10.2 de la Ley 58/2003, General Tributaria, ya citados. Distinto es el caso de aquellos otros contribuyentes cuyos recibos por fugas de análogas características ya hayan sido íntegramente pagados y cuyo plazo de recurso haya expirado, en cuyos casos el cauce podría ser, con todas las cautelas que el ordenamiento imponer, la revocación de actos de gravamen o desfavorables prevista en el artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: *“Las Administraciones Públicas podrán revocar, mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción, sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”*.

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 las siguientes recomendaciones a ese Ayuntamiento que se contienen en la siguiente **Resolución**:



PRIMERA: Que el Ayuntamiento de Valladolid, a través del órgano competente para la aprobación y modificación de la Ordenanza Local de la Prestación Patrimonial de Carácter Público no Tributario de los Servicios Municipales del Ciclo Integral del Agua, valore estudiar una modificación de su artículo 4 que introduzca un criterio gradual o cualificado para los supuestos de desproporción extraordinaria del consumo, en consideración a los argumentos expuestos en el cuerpo de esta Resolución.

SEGUNDA: Se recomienda asimismo que, de aprobarse una modificación en este sentido, se valore la conveniencia de dotarla de eficacia retroactiva, en los términos del artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para los expedientes pendientes o no firmes en que concurran los mismos presupuestos de hecho, habida cuenta de las consideraciones recogidas en el presente documento.

TERCERA: Que, para aquellos otros contribuyentes cuyos recibos por fugas de análogas características ya hubieran sido íntegramente pagados y hubieran alcanzado firmeza por el transcurso de los plazos de recurso, el Ayuntamiento de Valladolid valore, una vez aprobada la modificación del artículo 4 con el alcance retroactivo antes referido, proceder a la revocación de oficio de dichas liquidaciones al amparo del artículo 109.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

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