



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ASTORGA
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Solicitud de alta en el servicio

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 **636/2026**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión a la situación relativa a la falta de suministro de agua potable en un local de su municipio, sito en la Calle XXX nº XXX.

Según se exponía, tras el cese de la actividad comercial que anteriormente se desarrollaba en dicho inmueble, el suministro fue suspendido y posteriormente dado de baja, retirándose igualmente el contador. Con posterioridad, al solicitar un nuevo contrato de suministro con la única finalidad de disponer de agua para realizar labores de limpieza, mantenimiento y adecuada conservación del local, la empresa concesionaria del servicio le habría exigido la documentación prevista para los suministros destinados al ejercicio de actividades comerciales, concretamente el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas y la correspondiente licencia de actividad, requisitos que la persona reclamante consideraba improcedentes al no pretender desarrollar actividad económica alguna en el inmueble.

Asimismo, manifestaba haber solicitado la intervención de ese Ayuntamiento mediante escrito presentado el día XXX de 2025, interesando que se autorizara la formalización del contrato bajo una modalidad compatible con la situación real del local —almacén, local sin uso o cualquier otra equivalente— sin necesidad de acreditar el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas, señalando igualmente que, pese al tiempo transcurrido, no había obtenido resolución expresa sobre dicha petición.

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

En respuesta a dicha solicitud, esa Corporación ha remitido diversa documentación administrativa de la que resulta, en primer lugar, que el Ayuntamiento recibió el escrito



presentado por el interesado el día XXX de 2025, mediante el que solicitaba que se instara a la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua a formalizar el correspondiente contrato de suministro para el citado inmueble bajo una modalidad adecuada a un local sin actividad, eximiéndole de la obligación de aportar el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

Igualmente, consta que, al no obtener respuesta expresa, el interesado presentó un recurso administrativo frente a la desestimación presunta de dicha solicitud, formuló diversas reclamaciones dirigidas tanto al Ayuntamiento como a la empresa concesionaria del servicio y solicitó expresamente que se dictara resolución sobre las cuestiones planteadas. Asimismo, promovió una reclamación ante la Oficina Municipal de Consumo, interesando igualmente que el asunto fuera sometido al conocimiento de la Junta Arbitral de Consumo.

Según informa el Ayuntamiento, la Oficina Municipal de Consumo dio traslado de dicha reclamación a la empresa concesionaria del servicio, la cual manifestó que el suministro correspondiente al inmueble se encontraba dado de baja como consecuencia del corte previamente efectuado por impago al anterior arrendatario del local. Asimismo, indicó que, al tratarse de un inmueble cuya naturaleza catastral y registral es la de local comercial, resultaba de aplicación lo dispuesto en el artículo 10.d) del Reglamento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable de Astorga, regulador de los suministros para usos industriales, comerciales y otros usos, precepto que exige, entre otra documentación, la acreditación de la propiedad del inmueble, la identificación del solicitante, el alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas y la correspondiente licencia de actividad.

El informe municipal señala que la empresa concesionaria se limitó a aplicar las previsiones contenidas en dicho Reglamento, norma aprobada por el Ayuntamiento y de obligado cumplimiento tanto para la entidad gestora como para los usuarios del servicio, por lo que la exigencia de la citada documentación no obedecería a un criterio discrecional de la concesionaria, sino al cumplimiento de las condiciones establecidas en la regulación municipal vigente.

Finalmente, pone de manifiesto que tiene prevista la elaboración y aprobación de un nuevo Reglamento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable, con el propósito de actualizar diversos aspectos de la regulación actualmente vigente. Entre las cuestiones que expresamente se pretenden revisar se incluye la problemática planteada por el autor de la queja, relativa a la contratación del suministro para locales vacíos o sin actividad, al entender que dicha situación constituye uno de los aspectos susceptibles de mejora de la normativa municipal.



Tras la recepción de la información municipal, procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de Astorga en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Institución.

Analizados los antecedentes expuestos y la documentación que obra en el expediente, consideramos que la cuestión planteada presenta dos vertientes claramente diferenciadas. De una parte, la relativa al deber del Ayuntamiento de resolver expresamente las solicitudes formuladas por los ciudadanos. De otra, la suficiencia de la regulación actualmente contenida en el Reglamento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable para dar respuesta a supuestos como el que se plantea en esta reclamación, en que se solicita un suministro destinado exclusivamente a la conservación y mantenimiento de un local en el que no se desarrolla actividad económica alguna.

Así, en cuanto a la primera de ellas, debe recordarse que el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Se trata de una obligación legal que constituye una de las principales manifestaciones del derecho de los ciudadanos a una buena administración, reconocido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y estrechamente vinculado a los principios de eficacia y servicio objetivo a los intereses generales proclamados en el artículo 103 de la Constitución.

La exigencia de una resolución expresa no responde únicamente a razones de carácter formal. Constituye una garantía esencial de los derechos de los ciudadanos, pues permite conocer la posición de la Administración sobre las cuestiones planteadas, posibilita el control jurisdiccional de su actuación y evita que el silencio administrativo se convierta en la forma ordinaria de terminación de los procedimientos. Como esta Institución viene señalando de forma reiterada, la figura del silencio administrativo constituye una garantía frente a la inactividad administrativa, pero nunca un mecanismo que exonere a las Administraciones Públicas de su obligación de resolver.

En el presente supuesto consta acreditado que el interesado dirigió al Ayuntamiento una solicitud interesando expresamente su intervención respecto de las condiciones exigidas para la contratación del suministro de agua y que, posteriormente, presentó diversos escritos insistiendo en la necesidad de obtener un pronunciamiento expreso sobre dicha petición. Sin embargo, de la documentación remitida no resulta que el Ayuntamiento haya dictado resolución administrativa resolviendo la solicitud formulada.

Las actuaciones desarrolladas por la Oficina Municipal de Consumo, el traslado de la reclamación a la empresa concesionaria, la remisión del expediente a la Junta Arbitral



de Consumo o las contestaciones facilitadas por la entidad gestora del servicio constituyen actuaciones administrativas que pueden resultar útiles para la tramitación del asunto, pero no pueden confundirse con la obligación que incumbe al Ayuntamiento de resolver expresamente las solicitudes que se han dirigido a la Administración municipal en el ejercicio de sus competencias.

En este sentido debemos recordar que 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”*; y el Artículo 231.1, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), establece que *“las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo”*.

Conviene en este punto traer a colación lo que indica el Tribunal Supremo (STS de 18 de diciembre de 2019), cuando establece que:

“Procede reiterar como doctrina de interés casacional la que declaramos en nuestra sentencia de 5 de diciembre de 2017, cit., reafirmando que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva. No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”.

Es más, la resolución que finalice el procedimiento debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y las que se deriven del mismo, debe ser congruente con las peticiones de los reclamantes e indicar los recursos procedentes; así lo establece con carácter general para todos los procedimientos el artículo 88.3 de la citada Ley 39/2015; en el entendido de que el conocimiento de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Finalmente, hemos de recordar que, conforme al artículo 12.2 de la Ley 2/1994, por la que se rige esta Institución, el Procurador del Común tiene la misión de velar porque la Administración cumpla con su deber de resolver expresamente y en plazo todas las solicitudes, reclamaciones y recursos planteados por los ciudadanos.



Sentado lo anterior, procede analizar la segunda cuestión planteada en esta reclamación.

Como V.I. conoce, el abastecimiento domiciliario de agua potable constituye un servicio público municipal de carácter esencial, cuya prestación corresponde a los municipios de conformidad con lo dispuesto en los artículos 25.2.c) y 26.1.a) de la LBRL.

Corresponde igualmente al Ayuntamiento establecer, mediante la correspondiente potestad reglamentaria, las condiciones de acceso y utilización del servicio, fijando los requisitos necesarios para la contratación de los suministros en función de los distintos usos previstos.

Ahora bien, el ejercicio de dicha potestad reglamentaria no es ilimitado. Como toda actuación administrativa, debe responder a los principios de objetividad, proporcionalidad, eficacia y servicio a los intereses generales, evitando que la aplicación de la norma produzca consecuencias manifiestamente alejadas de la finalidad para la que fue aprobada.

En este caso, del análisis de la documentación remitida se infiere que la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua potable se ha limitado a aplicar literalmente, al supuesto analizado, lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable de Astorga, el cual exige, para los suministros correspondientes a usos industriales, comerciales y otros usos, la aportación, entre otra documentación, del alta en el Impuesto sobre Actividades Económicas y de la correspondiente licencia de actividad.

A juicio de esta Institución, la circunstancia de que un inmueble tenga la consideración urbanística o catastral de local comercial no implica necesariamente que en él se esté desarrollando una actividad económica o que el suministro solicitado vaya a destinarse al ejercicio de una actividad empresarial. Son frecuentes los supuestos de locales desocupados, pendientes de venta o de arrendamiento, sometidos a obras de conservación o simplemente destinados a almacenamiento privado, en los que resulta perfectamente legítimo interesar un suministro mínimo de agua para garantizar su adecuada conservación¹ sin que ello comporte el inicio de una actividad sujeta al Impuesto sobre Actividades Económicas.

Por ello, la exigencia automática del alta en dicho impuesto, cuya finalidad es precisamente acreditar el ejercicio de una actividad económica, puede estar privada de justificación cuando el propio solicitante manifiesta que no pretende desarrollar actividad

¹ Al efecto puede examinar las reflexiones que se realizan en nuestra actuación de oficio 1977/2025 referida al deber de conservación de locales comerciales en desuso, cuyo contenido íntegro se encuentra disponible en nuestra web <https://www.procuradordelcomun.org/resolucion/6083/deber-de-conservacion-de-locales-comerciales-en-desuso/5/>



alguna y solicita el suministro para una finalidad distinta. En tales casos, el requisito puede convertirse, en la práctica, en un obstáculo que impida acceder al servicio público, imposibilitando entonces otro uso o las labores de conservación del inmueble que deba realizar el propietario.

El propio Ayuntamiento manifiesta expresamente en el informe remitido que tiene previsto aprobar un nuevo Reglamento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable y señala de forma expresa que una de las cuestiones que pretende resolver mediante dicha modificación es precisamente la relativa al suministro de agua para locales vacíos o sin actividad, como el que constituye el objeto de la presente queja.

Esta afirmación posee una especial relevancia jurídica, pues pone de manifiesto que la propia Corporación municipal aprecia la existencia de una insuficiencia o, cuando menos, de una regulación susceptible de mejora para dar respuesta a una realidad que no parece haber sido adecuadamente contemplada por el Reglamento vigente.

No debe olvidarse que la potestad reglamentaria de las Entidades Locales constituye un instrumento al servicio de la mejor prestación de los servicios públicos y que, por ello, las normas municipales deben adaptarse a las nuevas necesidades sociales y a las situaciones que la experiencia práctica pone de manifiesto durante su aplicación.

En este sentido, el principio de buena administración exige que las Administraciones Públicas no se limiten a aplicar de forma estrictamente literal unas previsiones reglamentarias cuando su propia experiencia evidencia la existencia de supuestos no contemplados o insuficientemente regulados, sino que impulsen las modificaciones necesarias para adecuar la regulación a la realidad social y a las necesidades del servicio.

Naturalmente, no corresponde a esta Procuraduría determinar el contenido concreto que deba tener esa futura regulación, cuestión que forma parte del legítimo ejercicio de la potestad reglamentaria municipal. No obstante, sí considera oportuno poner de manifiesto que la modificación anunciada constituye una ocasión adecuada para incorporar una regulación más completa y proporcionada de este tipo de situaciones, reforzando la seguridad jurídica tanto de los ciudadanos como de la propia entidad gestora del servicio.

Por otra parte, mientras dicha modificación no se produzca, consideramos que el Ayuntamiento no debe renunciar al ejercicio de las competencias que le corresponden como titular del servicio público y puede adoptar, en su caso, las decisiones que resulten procedentes en el ejercicio de sus potestades de dirección, interpretación, modificación normativa y tutela del servicio público, pudiendo dictar al efecto **las instrucciones** que resulten oportunas con el fin de garantizar que las condiciones de acceso al servicio



respondan al uso real que vaya a efectuarse del suministro y no exclusivamente a la naturaleza física del inmueble, como ha sido el caso.

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 esa Corporación municipal que V.I. preside se dicte resolución expresa sobre la solicitud presentada con fecha XXX de 2025, pronunciándose motivadamente sobre todas las cuestiones planteadas en la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

SEGUNDA: Que, en su caso, valore la posibilidad de dictar instrucciones a la empresa concesionaria para proporcionar el referido servicio público en supuestos como el analizado en esta queja, adoptando las debidas cautelas en función de las circunstancias que concurran en cada caso.

TERCERA: Que, en el marco de la anunciada revisión del Reglamento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable de Astorga, se contemple expresamente la situación de los locales e inmuebles sin actividad económica que únicamente precisen suministro de agua para su conservación, mantenimiento o limpieza, e incluso otros usos diferentes, adecuando los requisitos exigibles para la contratación del servicio a la finalidad real del suministro solicitado y garantizando que éstos resulten proporcionados y compatibles con los principios de buena administración y de servicio efectivo a los ciudadanos.

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