



**Excmo. Ayuntamiento de XXX**  
**Ilma. Sra. Alcaldesa**  
**XXX**  
**(León)**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Consumos desproporcionados/  
Disconformidad**

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 **435/2023**, 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 posible existencia de irregularidades en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable que se realiza en la localidad de XXX, perteneciente a su municipio.

Según manifestaciones del autor de la queja, se han girado por parte de esa entidad local dos recibos por el consumo de agua potable en un inmueble situado en la Calle XXX, XXX, que ascienden a las cantidades de 541,46€ y 425,04€ y que se corresponden con el segundo y tercer trimestre de 2021 respectivamente. Según se desprende del contenido de la queja, la existencia de estos “consumos” tan inusuales no fue comunicada en ningún momento a los titulares del inmueble, a los efectos de efectuar las oportunas comprobaciones.

No obstante y ante la cuantía reclamada, se procedió a realizar un examen de la instalación interior, no apreciándose la existencia de fuga alguna, y por ello considera que o bien se ha producido una lectura errónea o un funcionamiento anómalo del contador individual.

Estas circunstancias se pusieron en conocimiento de esa administración local para que procediese a revisar estos extremos, sin que hasta el momento y por su parte se haya atendido este requerimiento (escrito de XXX/2021 -entrada XXX), lo que causa al reclamante una evidente indefensión.

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:

*“Que en relación con el consumo de agua producido en la Parcela XXX de la XXX y habiéndose solicitado informe del empleado encargado del Servicio de Abastecimiento de Agua y emitido el mismo, en se indica que la lectura actual del contador es a fecha 31 de julio de 2023 de 15843 m<sup>3</sup>, lo que confirma por tanto las lecturas objeto de reclamación. Esta Alcaldía le comunica que no se aprecia ninguna equivocación que determine error en la facturación y por tanto en la tasa correspondiente a los periodos citados”.*

Tras la recepción de la información municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de XXX en el registro de Administraciones y entidades no colaboradoras con esa Defensoría.

Por otro lado, dimos traslado de este informe a la parte reclamante para que realizara al mismo todas las alegaciones que estimara procedentes en respaldo de la postura que mantiene ante esta Institución, trámite que pese al tiempo transcurrido no se ha evacuado por la parte reclamante, lo que no supone ningún obstáculo para el análisis de la cuestión de fondo planteada en la queja.

A la vista de la totalidad de la información recabada procede efectuar a ese Ayuntamiento una serie de consideraciones.

En primer lugar debemos señalar que no consta en el presente expediente de modo indubitado cual fue la causa del elevado consumo de agua en este inmueble, producida durante dos trimestres del año 2021 y que finalmente derivó en la facturación a la que hace expresa referencia en esta queja.

La persona autora de la queja sostiene que no existe ninguna fuga interna y que el elevado consumo que refleja el aparato de medida se ha debido a un irregular funcionamiento del propio contador, extremo que niega el Ayuntamiento señalando que la lectura posterior a la controvertida reflejaría un movimiento ordinario del mismo y esto acreditaría que no existe ninguna deficiencia en el funcionamiento del aparato de medida.

Esta afirmación municipal, a nuestro juicio, sólo quedaría refrendada si se hubiera realizado alguna prueba de verificación de dicho aparato medidor, tal y como le ha requerido el abonado por escrito.

No nos consta que ese Ayuntamiento cuente con reglamento regulador del servicio (puesto que no nos lo ha remitido pese a que se le requirió expresamente y tampoco aparece en la web municipal) que excluya esta posibilidad y consecuentemente resulta necesario que el Ayuntamiento realice dicha verificación, para establecer así de manera



concluyente la causa de las lecturas aludidas y, en su caso, evitar que este tipo de situaciones se repitan en el futuro. En este sentido debemos señalar que esta Defensoría ha tramitado otra queja (expediente 434/2023) por hechos similares y en la misma zona de la localidad de XXX, lo que en su caso puede revelar que existe alguna circunstancia concreta que está provocando que este tipo de situaciones se reiteren, por ejemplo, la antigüedad del parque de contadores instalado o la falta de revisión general de estos dispositivos, extremos que deben ser comprobado por la Administración local titular de este servicio.

Dicho con otras palabras, si no se ha producido una rotura en las instalaciones interiores que hubiera podido pasar desapercibida a la propiedad y el contador marca un consumo muy elevado o inusual para esta vivienda, dicha circunstancia solo puede deberse a un anómalo funcionamiento del aparato de medida o a una fuga involuntaria en alguna de las llaves, grifos o cisternas existentes en el inmueble o, en su caso, a un uso del agua para riego o similares, y la única forma de aclarar el consumo puede ser la verificación del contador, en línea con lo que el abonado le ha solicitado, a nuestro modo de ver de manera justificada y que, por ello no debe ser negada ni condicionada en modo alguno por ese Ayuntamiento.

Por otra parte también debemos indicarle que no existe constancia de que el Ayuntamiento haya facilitado respuesta al escrito que le ha dirigido el ciudadano afectado en este caso, registrado con fecha XXX/2021 (entrada XXX), en el que solicita la comprobación del aparato de medida y de la lectura realizada.

Como conoce, la garantía de la existencia de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española –artículo 103.1 y 105– y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

En este sentido, el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (al igual que ya lo hacía el art. 42 de la Ley 30/1992), recoge la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes se formulen por los administrados.

Por otra parte, 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”. Resulta evidente, sin necesidad de efectuar mayores razonamientos, que ese Ayuntamiento debe dar contestación expresa y por escrito a las pretensiones formuladas por los administrados, y ello independientemente de la respuesta que se ha ofrecido a esta Defensoría durante la tramitación del presente expediente, ya que los



ciudadanos tienen derecho a obtener una respuesta por escrito, fundada, en tiempo y forma, adecuada al procedimiento y congruente con las peticiones formuladas, y ello sin demoras injustificadas.

La ausencia de respuesta en los términos señalados supone un funcionamiento anormal de esa Administración que debe ser puesto de manifiesto por esta Institución.

Por último, debemos trasladar a esa entidad local las reflexiones que esta Procuraduría del Común realiza habitualmente en relación con los consumos excesivos de agua debidos a fugas o averías de las tuberías interiores de las viviendas, y quien debe asumir su coste, visto que en esa localidad no parece existir regulación alguna al respecto, sin que sea contemplada ninguna fórmula que permita la atenuación de la facturación en estos casos.

En relación a estos supuestos, debemos citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 05/03/2021, en la cual, un Ayuntamiento, tras apreciar un consumo excesivo de agua y avisar al contribuyente para que proceda a reparar la posible avería, concluye que la rotura de la conducción de agua, una vez realizada la medición por el contador, no implica ninguna responsabilidad de la entidad local prestadora del servicio.

La sala del Tribunal Contencioso-Administrativo entiende que los consumos de agua correspondientes al periodo de facturación controvertido resultan excesivos en comparación con otros recibos confrontados a causa de una avería del sistema de conducción, concluyendo que dicha avería no sería responsabilidad del Ayuntamiento, al encontrarse la conducción dentro de la propiedad particular del recurrente y tratarse de instalaciones interiores.

Sin embargo esta Defensoría viene considerando<sup>1</sup> que, en algunos supuestos, la conclusión alcanzada puede no ser justa, entendiendo 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), ya 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 que suponga el pago del agua

---

<sup>1</sup> Cfr. Resoluciones como las formuladas en los expedientes 1488/2019, 1513/2019, 3419/2019, y que pueden ser consultadas en nuestra página web <https://www.procuradordelcomun.org/resoluciones/1/>



contabilizada como consumida a quien se ha comportado con diligencia y ha reaccionado tan pronto como se le comunicó la incidencia.

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 de aquel, puede producirle consecuencias injustas y perjudiciales.

Así, 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 re-facturación 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 o erróneo funcionamiento de los aparatos de medida) y que el interesado adopte, con diligencia, las medidas oportunas para corregir la deficiencia y evitar que vuelvan a repetirse situaciones similares al entender que el consumo de agua registrado a consecuencia de una fuga no merece el mismo reproche que si se hubiera producido un consumo voluntario excesivo.

Así, por ejemplo, la Sentencia dictada por el 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, no 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.

No se trataría, por tanto, de dejar de atender la obligación de facturar los consumos de agua, sino de modular el importe resultante en beneficio del consumidor, siempre y cuando se hayan adoptado (tanto por parte de la administración, como del usuario) las medidas oportunas para solventar la situación por la que se produjo la incidencia (fuga/ alteración del contador) que motivó, en su caso, el excesivo consumo detectado.

Esta solución, a nuestro juicio, resulta igualmente compatible con el sentido de la Directiva Marco del Agua cuando se refiere a que las estructuras tarifarias deben establecerse con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos, teniendo en cuenta que éstos habrían de producirse de forma voluntaria y no fortuita.

Puesto que en esta localidad, como ya hemos señalado, no parece existir una norma local que contemple un método de facturación del agua perdida como consecuencia de una fuga, ni tampoco nos consta que la Ordenanzas fiscales (que



tampoco nos han sido remitidas en este caso y no se encuentran disponibles en su página web) contemplan tarifas específicas para facturar el consumo originado por ese motivo, nos encontraríamos ante una laguna legal de la normativa municipal que debe ser colmada para su aplicación al supuesto concreto que estamos analizando, si es que finalmente se concluye en este caso que el aparato medidor ha funcionado correctamente y ha existido una fuga involuntaria que haya podido motivar estos consumos tan inusuales.

En estos casos, entiende esta Procuraduría que debería realizarse una facturación estimativa considerando los consumos habidos en trimestres 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.

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.

Obviamente y más allá del caso concreto, la presente Resolución también tiene como finalidad recomendar al Ayuntamiento la modificación de 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**:

**PRIMERO:** Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se proceda, a la mayor brevedad posible, a la verificación del correcto funcionamiento del contador individual de consumo al que se refiere esta queja.

**SEGUNDO:** Que, en todo caso, se facilite una respuesta expresa y directa a los escritos ciudadanos presentados al respecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**TERCERO:** Que en su caso se valore la posibilidad de aprobar y/o modificar el Reglamento del servicio y la Ordenanza fiscal de aplicación, a fin de introducir previsiones de atenuación de la facturación de los consumos excesivos generados por averías o fugas involuntarias en instalaciones particulares (incluidos los contadores)



**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 mismas.**

**CUARTO: Que, en su caso, tras realizar la correspondiente comprobación del funcionamiento del contador y si hubiera alguna fuga involuntaria determinante del mayor consumo contabilizado, se revoque la liquidación correspondiente al consumo de agua y depuración del segundo y tercer trimestre de 2021 en relación con el inmueble ubicado en la C/ XXX de la localidad de XXX, emitiendo una nueva liquidación que contemple un consumo estimativo sobre la base de los consumos habidos en trimestres 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 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