



Ayuntamiento de XXX
XXX
(Burgos)

Asunto: Tasa de suministro de agua / Embargo / Disconformidad

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 **3422/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en el escrito de queja se hace alusión a que por D. XXX, se han dirigido hasta cuatro escritos a ese Ayuntamiento, en relación con lecturas del contador del agua muy elevadas, con las que está disconforme, y con la situación del contador, alejado de su inmueble unos 200 metros.

Según manifestaciones del autor de la queja, hasta el día de la fecha no se ha dado contestación alguna a ninguno de los escritos, y se han recibido varias comunicaciones de embargo por los recibos reclamados.

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 lo siguiente:

«Que la Junta de Gobierno Local de este Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el día siete de mayo de dos mil veintiuno, ha adoptado, entre otros, el siguiente acuerdo:

“19.- EXPEDIENTE 385/2021 SOBRE RECLAMACIÓN DE XXX DE RECIBOS DE SUMINISTRO DE AGUA CORRESPONDIENTES A 3º Y 4º TRIMESTRE DE 2019.- A continuación se da cuenta del expediente N° 385/2021, tramitado a instancia de D. XXX, por el que se presenta reclamación por recibos de suministro de agua, correspondientes al 3º y 4º trimestre de 2019.



Obra en el expediente informe suscrito por el encargado de las lecturas de los contadores de agua, de fecha 22 de abril de 2021, que dice como sigue:

“Vistas las instancias presentadas por D. XXX, de fecha 28 de febrero de 2020, 30 de junio de 2020 y 11 de diciembre de 2020, reclamando recibos con excesos de agua en su vivienda sita en la entidad de XXX, tengo a bien poner en su conocimiento,

Que cuando se detectaron los excesos al hacer las lecturas, yo se lo comuniqué personalmente para que tomara las medidas oportunas. Este exceso solo ha ocurrido en el 3º y 4º trimestre de 2019, luego los consumos han sido normales.

Hace referencia a exceso de cal en las tuberías que obstruyen las cisternas y generan dicho consumo tan elevado, hace referencia también a posibles fugas en el tramo de tubería desde el contador hasta su vivienda y que puede ser manipulada por operarios municipales u otras personas ajenas, cosa incierta porque la tubería está soterrada con hormigón y nosotros como operarios municipales no manipulamos ninguna tubería salvo averías y en este caso no hay constancia de ningún aviso. Solamente se ha limpiado el contador a petición suya porque tenía poca presión. Que haya 100 metros de tubería desde el contador a su casa no es excusa para justificar excesos. Hay muchos casos que así”.

La Junta de Gobierno Local queda enterada y, considerando la documentación que obra en el expediente, acuerda por unanimidad en votación ordinaria desestimar la reclamación por recibos por suministro de agua potable, 3º y 4º trimestre del ejercicio 2019, a nombre de D. XXX, correspondientes a una vivienda sita en el Barrio XXX de la entidad de XXX».

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.

Desde un punto de vista formal, analizada la documentación que figura en el expediente, que no es refutada ni controvertida por ese Ayuntamiento, resulta probado que D. XXX, dirigió cuatro escritos a esa Entidad, de los cuales, aun constando que los mismos fueron objeto de resolución por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de esa Entidad local, no queda acreditado que esta fuera notificada en tiempo y forma.

La garantía 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.



Como reverso a este derecho a la buena administración, se halla el deber de responder de forma expresa a cada una de las cuestiones planteadas.

Debemos recordar, además, la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes formulen los administrados, recogida en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, específicamente, en el ámbito tributario, los artículos 103 y 104 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que igualmente establecen que la Administración está obligada a resolver de forma expresa todas las cuestiones que se le planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución.

En efecto, el artículo 103.1 dispone que *“la Administración tributaria está obligada a resolver expresamente todas las cuestiones que se planteen en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como a notificar dicha resolución expresa”*.

Y el artículo 104.1 prevé que *“el plazo máximo en que debe notificarse la resolución será el fijado por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses, salvo que esté establecido por una norma con rango de ley o venga previsto en la normativa comunitaria europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen plazo máximo, éste será de seis meses.*

El plazo se contará:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio.

b) En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, desde la fecha en que el documento haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

Queda excluido de lo dispuesto en este apartado el procedimiento de apremio, cuyas actuaciones podrán extenderse hasta el plazo de prescripción del derecho de cobro”.

La legalidad vigente exige resolver y notificar en el plazo establecido, es decir, siempre de forma expresa, máxime cuando ya no existe la desestimación tácita, dado que la falta de resolución no se contempla propiamente como forma de terminar el procedimiento administrativo, conforme establece el 24 Ley 39/2015.



Desde un punto de vista material o sustantivo, en primer lugar debemos destacar el derecho que tienen los vecinos para exigir la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable (artículo 18.1.g) en relación con el artículo 26.1.a), ambos de la Ley de Bases de Régimen Local, al establecer el carácter obligatorio de proporcionar este servicio por parte de los municipios.

En este sentido y con base en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas la STS 22 de diciembre de 2000) y de nuestro Tribunal Superior de Justicia (SSTSJ de Castilla y León, 12 de abril, 5 de diciembre 2003 y 2 de abril de 2005, entre otras muchas) el abastecimiento domiciliario de agua potable se configura como un servicio mínimo, de prestación obligatoria por los municipios, que es directamente exigible por los interesados y todo ello sin perjuicio de las condiciones concretas de su establecimiento, o del deber de contribuir a sufragar la carga económica que ello suponga. La obligatoriedad de la prestación del servicio de suministro lo es para el abastecimiento domiciliario y de consumo doméstico, entendiéndose por tal el humano y el que se realiza dentro del suelo urbano para pequeñas industrias de poco consumo.

Por otra parte, como V.I. perfectamente conoce, el artículo 20.1 m), de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, señala que los municipios ejercerán competencias en los términos que la legislación del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas en materia de red de suministro y tratamiento de agua.

A la vista de lo anterior, la titularidad del servicio implica la responsabilidad en su correcto funcionamiento, lo que conlleva la realización de un mantenimiento adecuado y periódico y un control del buen uso que realizan los usuarios, por lo que, o bien el ente local o bien la entidad que gestione el servicio deben adoptar las medidas necesarias para el buen funcionamiento de este, con regularidad y calidad en su prestación, notas de todo servicio público.

Las Corporaciones Locales, en ejercicio de la potestad de auto-organización que les reconoce el artículo 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, tienen competencia para regular el funcionamiento del servicio, ajustando el ejercicio de las potestades de la Administración y los derechos y obligaciones del usuario, de conformidad también con lo dispuesto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

El Código Técnico de Edificación (CTE), aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, es un instrumento legal que, respecto al agua de consumo, establece las normas que deben seguirse en los edificios e instalaciones de nueva construcción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación con el fin de que se cumplan las medidas de ahorro de agua y eficiencia energética, por una parte, y por otra, de que no se



altere la aptitud del agua para el consumo, aportando caudales suficientes para su funcionamiento. Las condiciones de suministro de agua vienen recogidas en el artículo 13.4 del CTE y desarrollados en la Sección HS4 del mismo.

En este caso concreto sometido a la consideración de esta Institución, una de las cuestiones que se reflejan en la queja se refiere a la distancia existente entre el lugar donde está situado el contador del agua y el inmueble al que suministra, 200 metros según el contribuyente, y 100 metros según indica el Ayuntamiento en su informe.

Resulta evidente que, independientemente de la distancia exacta del contador al inmueble, lo cierto es que existe una tubería de cierta extensión sobre la que el usuario del servicio/contribuyente no tiene ningún control, extensión excesiva de la tubería en cualquier caso que puede verse afectada por la existencia de una fisura o una avería en la misma, de modo que cualquier fuga en la acometida puede suponer una disminución del caudal de agua suministrada, con posible repercusión en su calidad, y, a la vez, un incremento de consumo, sin que el argumento utilizado por esa Entidad local en su informe de *“Que haya 100 metros de tubería desde el contador a su casa no es excusa para justificar excesos. Hay muchos casos que así”*, sea concluyente, ni desde un punto de vista legal ni material.

En todo caso, debemos recordar que el RD 140/2003 de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano (norma estatal), realiza una definición en su artículo 2.2.18 de lo que debe entenderse por acometida, esto es, *“la tubería que enlaza la instalación interior del inmueble y la llave de paso correspondiente con la red de distribución”*, y la instalación interior se define en el mismo artículo en su punto 19, como *“el conjunto de tuberías, depósitos, conexiones y aparatos instalados tras la acometida y la llave de paso correspondiente que enlaza con la red de distribución”*.

El artículo 4 de esta misma norma regula la responsabilidad de los municipios en cumplimiento de su obligación de suministrar agua apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor y en caso de que la captación, la conducción, el tratamiento o la distribución se realice por gestor o gestores distintos del municipio, a este le incumbe el control de que aquellos cumplan con tal obligación.

La responsabilidad de los gestores finaliza en el punto de entrega a otro gestor o en la llave de paso de la acometida del consumidor. El apartado 7 de este artículo 4 dispone que los propietarios de inmuebles, que no sean destinados a actividades comerciales o públicas, son responsables de mantener la instalación interior, a efectos de evitar modificaciones de la calidad del agua de consumo humano desde la acometida hasta el grifo.



Esta norma tiene carácter de norma básica a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 de la CE 1978. De ella se deduce que la responsabilidad de los propietarios de los inmuebles en lo referente a recibir agua potable se extiende al mantenimiento de las instalaciones interiores situadas por tras de la llave de paso que enlaza con la red de distribución, que es el punto donde, según el artículo 4.2, termina la responsabilidad de los gestores o entidades públicas encargadas del abastecimiento.

Como ejemplo de lo regulado en otra Comunidad Autónoma, el Decreto 120/1991 de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Suministro de Agua de Andalucía, artículo 15, artículos 22 y siguientes, y en especial el artículo 30 relativo a la ejecución y conservación de acometidas señala que: *“Las acometidas para el suministro de agua serán ejecutadas por la Entidad suministradora (...) siendo del dominio de la entidad suministradora quién correrá con los gastos de conservación y mantenimiento de la misma”*. Por tanto, y respecto a la responsabilidad en cuanto a garantizar la potabilidad del agua, se efectúa la distinción entre las instalaciones interiores hasta la llave de paso del inmueble- responsabilidad del propietario o usuario- y desde dicha llave de paso hasta la red de distribución general, de manera que en dicho tramo la responsabilidad es del ente público o del gestor del abastecimiento.

Disponer el contador a cualquiera de las dos mencionadas distancias del inmueble supone exigir el control, la conservación y mantenimiento de la acometida en todo su recorrido al usuario del servicio, el cual no tiene posibilidad de acceder a la misma por estar situada en la vía pública, y ser el Ayuntamiento, o la empresa que gestiona el servicio, los únicos que pueden abrir zanjas, revisar tuberías y enlaces, y cambiar según su criterio las que se encuentren en peor estado, en definitiva, los que pueden *“mantener el servicio”*.

En este sentido, el Defensor del Pueblo, en su informe monográfico *“Agua y ordenación del territorio”* (Madrid 2009), ha señalado claramente que respecto del abastecimiento de agua hay que estar a las definiciones que contiene el RD 140/2003, afirmando (en el apartado que dedica a la financiación de las obras de enganche a los servicios básicos- página 88 del precitado informe) que:

“(...) En las acometidas, que van desde la red frontal del edificio y hasta la puerta del inmueble corresponde al suministrador su instalación y el coste asociado.

Así lo establecía la Orden del Ministerio de Industria 9 de diciembre de 1975, por lo tanto debe ser de cargo del titular del servicio tanto la ejecución como el coste de la acometida desde la red general y hasta la fachada del inmueble particular (...) En conclusión, como en cualquier otra prestación de servicios, el propietario solo debe



costear la instalación en su propiedad, fuera de ella la ejecución corresponde al titular del servicio (...)”.

En parecidos términos el TSJ de Castilla y León (sede en Valladolid) en la sentencia de 28 de septiembre de 2001 indica lo siguiente: “(...) *La Sala considera que dentro de la red general de conducción del agua, cuya debida conservación incumbe al Ayuntamiento, ha de incluirse la acometida a la misma del edificio, sin que en nuestro caso pueda considerarse que la misma transcurre dentro de lo que **es la conducción particular del edificio, ya que esa calificación solo la merecería la conducción que transcurre después del contador y de la llave de paso interior del edificio**. Y este criterio resulta avalado por algún pronunciamiento jurisprudencial, como el de la STS 22 de abril de 1993. (...) A ello ha de añadirse que la avería se localiza en la acera, que constituye bien de dominio público de la demandada, por lo que tiene posibilidad de actuar sobre la misma, así como que la avería se localiza antes del contador, sin que sea suficiente para excluir la responsabilidad de la administración las disposiciones de un reglamento local cuando existe un título de imputación suficiente, como es el caso que nos ocupa que el daño se ha producido en el “ámbito” de la “organización” del titular del servicio, ya que es claro que la declaración de responsabilidad se sustenta en preceptos de muy superior jerarquía a aquel Reglamento*”.

Consideramos, pues, que atendiendo a los principios de proporcionalidad y equilibrio de prestaciones y contraprestaciones que han de regir el conjunto de relaciones jurídicas de servicio público que vinculan a administración y ciudadanos, resulta adecuado que **se considere acometida todo el tramo comprendido entre la red general y el contador, siempre que este esté ubicado en la fachada del inmueble**, tal y como se establece en el RD 140/2003, y en la doctrina jurisprudencial a la que hemos hecho alusión y, de esta manera, los abonados no deberán afrontar ni las reparaciones en las redes, ni las intervenciones en la vía pública, ni hacer frente a los daños que, eventualmente, pudieran causarse a terceros por las roturas y las fugas producidas en estos tramos de red, máxime cuando estos daños no se resarcan por las pólizas de seguros particulares, puesto que las Compañías de Seguros esgrimen que la rotura se encuentra en la vía pública y lejos, por ello, del inmueble objeto de cobertura.

Sobre esta base, de acuerdo con los razonamientos expuestos, el Ayuntamiento de XXX debe proceder a modificar la instalación del contador del agua del inmueble situado en XXX, cambiando su ubicación actual, de forma que el mismo quede instalado en la proximidad a la fachada del inmueble propiedad de D. XXX, y no a la distancia que actualmente se encuentra del mismo.



Al llegar a este punto solo queda por analizar el exceso de los consumos que se produjeron en las lecturas del contador en el 3º y 4º trimestre de 2019.

Sobre esta cuestión carecemos de elementos de juicio suficientes para pronunciarnos de una manera plenamente fundada sobre las causas que los motivaron, dado que solo afectaron a dos trimestres concretos, y según informa el encargado de las lecturas de los contadores del agua del Ayuntamiento *“cuando se detectaron los excesos al hacer las lecturas, yo se lo comuniqué personalmente para que tomará las medidas oportunas. Este exceso solo ha ocurrido en el 3º y 4º trimestre de 2019, luego los consumos han sido normales”*. Es decir, que sin que la Entidad local desplegara ninguna actividad, el consumo se normalizó, lo que nos lleva a concluir que no parecen existir motivos ajenos al propio contribuyente que los propiciaran.

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**:

- Que por el Ayuntamiento de XXX, con la máxima prontitud, se proceda, caso de no haberlo hecho ya, a notificar, conforme exigen las previsiones legales al efecto, el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 7 de mayo de 2021.

- Que por el Ayuntamiento de XXX se proceda a modificar la instalación del contador del agua del inmueble situado en la Calle XXX, cambiando su ubicación actual, de forma que el mismo se coloque en la fachada del inmueble propiedad de D. XXX, y no a la distancia que actualmente se encuentra del mismo.

- Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside, se valore la posibilidad de aprobar un Reglamento municipal del servicio de abastecimiento de agua potable, donde se regulen las relaciones entre la entidad suministradora que preste el servicio de suministro domiciliario de agua potable y los abonados del mismo, señalándose los derechos y obligaciones básicas para cada una de las partes.

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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López