



Excmo. Ayuntamiento de XXX
Ilmo. Sr. Alcalde
XXX
(León)

**Asunto: Reparación de avería red pública de abastecimiento de agua potable/
reintegro de gastos**

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 **262/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era a la situación creada a un vecino de la localidad de XXX, perteneciente a su municipio, por la falta de reparación de la red de abastecimiento de agua potable que da servicio a un inmueble ubicado en la C/ XXX nº XXX.

Según manifestaciones del autor de la queja, pese a que la reparación y sustitución de las tuberías y válvulas de cierre forma parte del servicio municipal y su mantenimiento corresponde al Ayuntamiento conforme a la normativa aplicable, en este caso la reparación se realizó por el particular afectado, sin que la administración haya atendido las solicitudes de reintegro de los gastos que le han dirigido (escrito de fecha XXX de 2022, reiterado con fecha XXX de 2022), lo que causa al interesado una evidente indefensión, razón por la que solicita la intervención de esta Defensoría.

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:

“El día XXX del 2022 recibo aviso de que se estaba produciendo una fuga de agua en la acometida de una vivienda de la calle XXX, de XXX. Personado en dicha ubicación a las 8:42 horas se comprueba la fuga de agua en la fachada del inmueble indicado y se da aviso a un operario para que corte el suministro de agua en una llave de



paso, situada a la entrada de la vivienda, pero dentro del límite de la finca particular, no en la vía pública. El fin de esta actuación era evitar que se causaran más daños en la vivienda al estar desocupada y vivir sus propietarios en XXX. — Fotos 1 y 2.

El día XXX de XXX la propietaria de la casa, presenta un escrito en las Oficinas Municipales en el cual, creemos entender ya que no lo aclara, solicita el reembolso de una simple nota, por importe de 330€, por el cambio de juntas en mal estado a la entrada del contador y cambiar la llave de paso de la calle por rotura. — Doc. 1 y Fotos 3 y 4.

Días después de la presentación de la reclamación, se persona la presunta afectada, reclamando al personal del Ayuntamiento, el abono de la nota, presentada. Se le indica que se necesita, una factura y un número de cuenta, para que, y en el caso de que se acepte, se le pueda abonar. Posteriormente no se han tenido más noticias de la citada, persona.

3. - Se adjunta copia, de la ordenanza Reguladora del Agua, así como ordenanza Fiscal en vigor.

4. - Las averías de agua del servicio de municipal son reparadas por los obreros del Ayuntamiento, apoyados cuándo es necesario por maquinaria subcontratada. Son los abonados los que se encargan de la reparación de las averías que se producen dentro de su finca. En este caso y como se demuestra en la fotografía N° 5, el contador está dentro de la finca de la usuaria, así como la referida, llave de paso. En su día, al hacer las obras de rehabilitación de esta vivienda, tanto la llave de paso de entrada general, como la instalación del contador y el enganche a la red general, fueron realizados por la empresa contratada por la usuaria que higo la obra, y las dejó instaladas dentro de su finca particular.

5. - En este Ayuntamiento no tuvimos constancia de la causa de la avería, ni de la solución de la misma, hasta que, casi un mes después, se registró un escrito solicitando un reembolso. Igual que se me localizó el día XXX a las 8 de la mañana para que cortásemos el agua y no se produjeran daños en la vivienda, se podían haber puesto en contacto conmigo o el Ayuntamiento con el fin de verificar las averías indicadas y buscar una solución que fuera ajustada.

Siempre desde este Ayuntamiento se busca solucionar y facilitar ayuda a los vecinos y también a aquellos, que, aunque no residen aquí, tienen propiedades y se ven afectados por distintas incidencias y problemas”.

A la vista de la información procede efectuar a ese Ayuntamiento algunas consideraciones.



En primer lugar nos referiremos a la cuestión del mantenimiento y reparación de las instalaciones del servicio y la delimitación entre instalaciones “interiores y exteriores” a los efectos de la responsabilidad por los daños que se produzcan en las mismas, puesto que esta es la cuestión central en la queja presentada.

En relación con el mantenimiento y reparación de las acometidas domiciliarias de agua potable y la posible repercusión de sus costes al abonado, esta Institución viene manteniendo una postura, cuyo contenido y argumentaciones jurídicas le vamos a resumir, puesto que en buena medida serán el fundamento de la resolución que como conclusión de este análisis formularemos.

La Orden del Ministerio de Industria de 9-12-1975 por la que se aprobaban las “Normas básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua”, definía “acometida” como la tubería que enlaza la instalación interior del inmueble con la tubería de la red de distribución, incluyendo las llaves de maniobra, llave de toma, llave de registro y llave de paso. Añadía el apartado 1.1.1 de estas Normas básicas que la instalación de la acometida corría a cargo del suministrador resultando entonces de dicha regulación que el mantenimiento de la acometida era también su responsabilidad.



Sobre la base de esta regulación, la jurisprudencia mayoritaria había recogido la obligatoriedad para el suministrador de hacerse cargo de los gastos que suponía el mantenimiento y reparación de las acometidas, incluso aunque la normativa municipal reguladora del servicio atribuyera este coste al usuario. En reiteradas ocasiones los Tribunales Superiores de Justicia, y también el Tribunal Supremo, habían recordado la vigencia y aplicabilidad del citado Reglamento estatal y por tanto de la norma por la que se imponían este tipo de costes al suministrador. (STS 25 de febrero de 1981, STS 30 de abril de 1993 y STSJ Comunidad Valenciana 11 de octubre de 2001).

Reconocida la vigencia de la norma, los Tribunales no obstante no ponían en cuestión la capacidad normativa de los Ayuntamientos en la ordenación del suministro urbano, lo que se deduce de sus potestades generales de reglamentación de un servicio que la LBRL reconoce como de competencia municipal -artículo 25-, de carácter mínimo -artículo 26-; ahora bien, recordaban que lo que no podía hacer la reglamentación municipal era desplazar la normativa estatal ni imponer condiciones más restrictivas.

Los Reglamentos municipales se insertan en el conjunto del ordenamiento jurídico formando un todo, no pueden estar al margen de su contenido y deben guardar con este una relación de coherencia, integridad y coordinación. No pueden por tanto oponerse a lo establecido en una norma reglamentaria estatal, debiendo limitarse al desarrollo de la regulación del ejercicio de su competencia dentro de lo señalado por la norma habilitante, prevaleciendo la norma estatal en caso de conflicto.

La STS 25 de febrero de 1981 señalaba: *“Un principio general que las normas especiales son siempre de preferente rango, en su aplicación concreta a los casos por ellas previstos (...) no se puede desconocer la preferente aplicación de las normas básicas que para las instalaciones interiores de suministro de agua contienen la OM 9 de diciembre de 1975, ni se puede admitir en nuestro ordenamiento positivo que una norma reglamentadora aprobada por una autoridad municipal (...) pueda ir contra disposiciones de superior rango jerárquico, pues en cuanto rebasen lo establecido por la superior norma legal, procede inaplicar el reglamento municipal y atenerse a la norma legal de rango superior”*.

Esta Institución, sobre la base de la norma estatal mencionada y de la doctrina jurisprudencial elaborada en aplicación de la misma, había venido sosteniendo de manera reiterada en sus resoluciones que establecer en las normas municipales que los gastos de mantenimiento y reparación de acometidas corren a cargo del usuario, contravenía una norma estatal, por lo que recomendábamos a los Ayuntamientos la modificación de las Ordenanzas o Reglamentos en este punto, ajustándose así a la doctrina legal y jurisprudencial expuesta.



La situación parece cambiar con la aprobación del Código Técnico de la Edificación (RD 314/2006, de 17 de marzo), que deroga de manera expresa la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975, y por ello algunas Defensorías autonómicas venían entendiendo que había que estar a lo dispuesto en las Ordenanzas o Reglamentos municipales.

Sin embargo desde esta Institución, y desde otros comisionados o Defensorías autonómicas se ha mantenido una posición contraria con base en los siguientes argumentos jurídicos. Como primer argumento recordábamos que el RD 140/2003¹, de 7 de febrero, por el que se establecían los criterios sanitarios del agua de consumo humano (norma estatal), realizaba una definición en su artículo 2.2.18 de lo que debía entenderse por acometida, “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 definía 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 regulaba 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 el caso de que la captación, la conducción, el tratamiento o la distribución se realizara 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 finalizaba en el punto de entrega a otro gestor o en la llave de paso de la acometida del consumidor.

El RD 3/2023, de 10 de enero por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, vigente en este momento, define en su artículo 2.1 b) la acometida como: “*la tubería y elementos que enlazan la instalación general del edificio con la red interior con la red de distribución*” y el artículo 2.1 k) define instalación interior como: “*conjunto de tuberías, conexiones, depósitos accesorios, situados tras la acometida y cuya responsabilidad es del titular o propietario de la instalación*”.

El artículo 4.1, al regular las responsabilidades y competencias de la administración local, señala que dicha administración debe garantizar la calidad del agua de consumo en la red de distribución, hasta el punto de entrega al consumidor, punto que se sitúa en la acometida, tras la llave de corte general situada en el exterior del edificio.

¹ Derogado por RD 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.



Esta norma tiene carácter de norma básica a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 de la CE 1978. De su contenido se deduce que, tal y como ya fijaba el RD 140/2003, la responsabilidad de los propietarios de los inmuebles a los efectos de recibir agua potable, se extiende al mantenimiento de las instalaciones interiores situadas tras la llave de paso correspondiente que enlaza con la red de distribución, que es donde, según el artículo 4.1, termina la responsabilidad de las entidades públicas encargadas del abastecimiento.

En este sentido 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: *“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 mismas”*.

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 140/2003², 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 (...)”*. (El subrayado es nuestro).

En idéntico sentido la Resolución del Ararteko del País Vasco de fecha 2 de noviembre de 2011 señala:

“En todo caso el RD 140/200, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano, determina que los municipios son responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor, también indica que la responsabilidad del gestor finaliza en la llave de paso general de la acometida del consumidor. Resulta difícil poder concluir que si la responsabilidad del mantenimiento de la calidad de las aguas hasta la llave de paso general de la acometida

² Referencias que ahora debe hacerse a las definiciones que se incluyen en el RD 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.



del consumidor, es responsabilidad del municipio o del gestor del servicio, los usuarios deban mantener a su cargo estas instalaciones”

En este caso, hemos examinado la reglamentación local vigente en su municipio y comprobado que la misma efectúa una interpretación (respecto del mantenimiento de las acometidas) en línea con los postulados que mantiene esta Institución y que hemos expuesto con anterioridad.

En este sentido, el artículo 7 de su Reglamento del Servicio define acometida como: *“el ramal que, partiendo de la tubería general de distribución, conduce el agua al pie del inmueble que se va a abastecer. Esta acometida estará formada por un tramo único de tubería, y una llave de paso, instalada en el interior de una arqueta con tapa de registro que se situará en una vía pública, frente al inmueble”*.

Por otra parte, el artículo 18 del Reglamento es muy claro al establecer la diferencia entre instalaciones interiores y exteriores a estos efectos señalando que: *“(…) el Ayuntamiento será responsable de reparar las tuberías que van desde el centro de recepción del agua hasta el contador general que está al pie del inmueble, a partir de ahí, se considera propiedad privada y por ende los propietarios deberán asumir los gastos de reparación”*. (El subrayado es nuestro).

Por lo tanto, el problema queda limitado a establecer si las gomas, juntas y llaves reparadas en este caso se encontraban, o no, antes del contador, resultando irrelevante si se sitúan en la vía pública o en zona privada como parece esgrimir el Ayuntamiento, puesto que a este extremo no se refiere en ningún caso el Reglamento aplicable cuando aborda la cuestión de la responsabilidad en las reparaciones.

Tal determinación no la puede hacer esta Defensoría examinando únicamente unas fotografías y la nota sobre el trabajo realizado. Creemos que es el técnico municipal el que debe examinar los trabajos ejecutados y si, tal y como se postula en la reclamación, se sustituyeron las juntas y llaves situadas antes del contador, esta reparación debía ser abonada por el Ayuntamiento, por lo que deberá proceder al reintegro de los importes efectivamente satisfechos por la parte interesada.

Para ello se deberá aportar una factura que reúna los requisitos mínimos previstos en la normativa reguladora de las obligaciones de facturación de empresarios y profesionales en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, esto es fecha de expedición, número y serie, nombre apellidos, razón social completa, domicilio y NIF, tanto del emisor como del destinatario, así como una descripción de la operación que ampara, con todos los datos necesarios para su determinación.

Por último, debemos mencionar que otra de las cuestiones que condujeron a iniciar el presente expediente, se dirigía a conocer las razones por las que no se había



dado respuesta expresa a las solicitudes presentadas por los ciudadanos en este caso, solicitudes que, al parecer, aún permanecen sin respuesta expresa.

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.

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 (concretamente, en este caso, a los escritos fechados el XXX y el XXX), independientemente de la respuesta que se ha ofrecido a esta Defensoría durante la tramitación del presente expediente.

No basta, aunque sea muy importante, con dar una respuesta a esta Institución respecto a las cuestiones que les planteamos al tramitar las quejas, ya que los ciudadanos tienen derecho a obtener de la Administración 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 Entidad local que, como tal, debe ser puesto de manifiesto por esta Defensoría.

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 parte de la Corporación municipal que V.I. preside, y previo informe técnico, se verifique si los trabajos realizados en la acometida de abastecimiento del inmueble ubicado en la C/ XXX, de la localidad de XXX, perteneciente a su municipio, se ejecutaron en el tramo situado antes del contador, y por lo tanto,



deben ser reparados por la administración responsable (artículo 18 Reglamento municipal del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio) procediendo, en su caso a reintegrar a la parte interesada las cantidades satisfechas siempre que su abono resulte procedente y sea debidamente acreditado.

Que, en todo caso, se facilite una respuesta expresa y directa a los escritos presentados, en cumplimiento de las determinaciones que se extraen del artículo 21, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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