



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX**  
**ILMO. SR. ALCALDE**  
**XXX**  
**(BURGOS)**

**Asunto: Recibos suministro de agua / disconformidad**

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 **144/2023**, 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 la disconformidad de D. XXX, con el importe de los recibos por suministro domiciliario de agua potable de un inmueble de su titularidad, sito en la localidad de XXX, correspondientes al último trimestre de 2020 y los tres primeros de 2021, que ascienden a más de 5.000,00 euros.

Según manifestaciones del autor de la queja, en los indicados recibos se reflejan lecturas desorbitadas que no se corresponden con la realidad de los consumos realizados, y que más bien obedecen a un contador colocado por el Ayuntamiento, sin conocimiento de su titular, en el que se están produciendo fugas debido a su deficiente instalación.

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:

*“1º) Existe constancia de la existencia de 2 reclamaciones encabezadas por el autor de la reclamación, remitiéndose los 2 expedientes. En uno de ellos se estima (XXX) la reclamación y se anulan los recibos y en el otro se desestiman (XXX). Este último es el de la queja que nos ocupa, llamándose la atención al informe del encargado de aguas e instalador del contador en el que se refiere que el contador está bien instalado*

*2º) Instalación del contador se aporta la siguiente documentación:*



*-Parcial Expediente XXX Concesión Licencia de obras, se llama la atención al condicionante de la misma (Resolver la dotación de servicios urbanísticos)*

*-Expediente solicitud enganche de agua XXX, consta la solicitud del particular de enganche de agua, asumiendo los gastos y su ubicación.*

*-Parcial Expediente XXX Concesión Licencia de primera ocupación a XXX.)*

*3º) Ordenanza reguladora del suministro del agua. Se aporta un parcial (recuperado) del expediente XXX, con la última modificación de la ordenanza”.*

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, partiendo de los antecedentes que a continuación se resumen:

Primero.- Existe constancia de la formulación de dos reclamaciones por D. XXX motivadas por facturaciones excesivas derivadas de la aplicación de la Tasa de abastecimiento de agua provenientes de lecturas del contador instalado en un lugar alejado del inmueble al que da servicio.

La primera fue aceptada y, por esa Entidad local, se acordó *“Anular las liquidaciones emitidas a D. XXX, relativa a la facturación de agua correspondiente al 3er trimestre del ejercicio 2019 y posteriores (referencia XXX), emitiendo nueva liquidación por el promedio de consumo habitual y devolver lo cobrado indebidamente”.*

Quando se adoptó este acuerdo por la Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día XXX, no se hace, en ningún caso, mención a la existencia de una posible fuga de agua. Tampoco en el informe previo emitido por el Encargado municipal, de fecha XXX de septiembre del mismo año, aunque sí se hace alusión a que el contador había sido colocado sin conocimiento del contribuyente y en un lugar que este no conocía.

Segundo.- La segunda de las reclamaciones, a la que se refiere esta queja, fue desestimada por acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, de fecha XXX, siguiendo el reporte del mismo funcionario municipal que, en fecha XXX de septiembre, informaba,

*“La instalación del contador está bien y el charco de agua al que hace referencia es posterior al contador y debe arreglarlo él como propietario; y yo en su día se lo comuniqué, pero al parecer no se ha realizado la reparación, por lo que el consumo sigue siendo elevado.*

*Debe realizar la reparación lo antes posible para evitar estos consumos elevados y el gasto que ello genera al grupo de bombeo para llevar al depósito nodriza”.*



Tercero.- En el expediente no existe constancia documental alguna de que se hubiera efectuado, con anterioridad, requerimiento alguno al Sr. XXX para que efectuara la reparación a que se hace referencia.

Llegados a este punto conviene recordar que ya, con fecha 8 de agosto de 2023, se dirigió por esta Defensoría una Resolución a esa Administración (expediente 143/2023), que ahora en este momento conviene tener presente.

Así, como primera consideración hemos de señalar que el núcleo central de la reclamación presentada se refiere a la existencia de discrepancias entre un vecino y ese Ayuntamiento por las lecturas de un contador de agua potable que da servicio a un inmueble, y cuya concreta situación se ubica en un lugar inaccesible y muy alejado de la vivienda a la que está vinculado.

Requerido el Ayuntamiento para que nos facilitara indicaciones concretas (mediante su situación en un plano) tanto respecto de la situación del inmueble como sobre la ubicación del contador al que se refería este expediente, para así poder comprobar la distancia entre ambas “*instalaciones*”, nada se indica al respecto, y únicamente consta que se situó por el Ayuntamiento, sin conocimiento del usuario afectado, según relata el informe del Encargado del servicio de fecha XXX, en el terreno público más cercano a la vivienda a abastecer (informe encargado del servicio XXX).

Además, en este último informe, como ya se indicó, se menciona que existe una fuga tras el contador, puesto que existe abundante agua en la arqueta que aloja este dispositivo de control y esto provocaría que existieran consumos muy elevados.

Como V.I. conoce, el artículo 20.1 m) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (en adelante, LRLCyL) señala que los municipios ejercerán competencias en los términos de la legislación del Estado y de las leyes de la Comunidad Autónoma en materia de red de suministro y tratamiento de agua, servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.

El artículo 26.1 a) de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) establece el carácter obligatorio de la prestación del servicio de suministro de agua potable por parte de los municipios. La titularidad del servicio implica la responsabilidad en su correcto funcionamiento, lo que conlleva la realización de un mantenimiento adecuado y periódico de las instalaciones y también el oportuno control de las actuaciones de los ciudadanos en relación con el uso que se realiza del mismo.

La instalación de contadores es una cuestión que debe contemplarse en el reglamento u Ordenanza que regule el servicio. En el caso del Ayuntamiento del XXX



hemos examinado el existente en su página web y que resultó publicado en el BOP de Burgos con fecha XXX, y en el mismo se prevé:

*“Artículo 7: La utilización del suministro de agua se hará, tomando el usuario la que necesite, sin limitación alguna, determinándose el volumen consumido mediante un aparato contador”.*

*“Artículo 23: Los contadores se situarán adosados a la pared de la fachada por la cual penetre la cañería y dentro de una arqueta con llave que quedará en poder del Ayuntamiento, sin perjuicio de que el interesado pueda disponer de un duplicado”.*

Por lo tanto la previsión reglamentaria establece la obligatoriedad de la instalación del contador en todas las fincas, sin efectuar distinciones respecto a su situación en suelo rústico o urbano y especificando que debe alojarse en la fachada (del inmueble a abastecer) por la que penetre la cañería y dentro de una arqueta con llave. Esta regulación responde a los criterios que habitualmente emplean las entidades locales para limitar, en lo posible, las dificultades que pueden tener los empleados que realizan las lecturas para acceder a los contadores cuando los mismos se encuentran en el interior de los inmuebles.

En este caso el contador está en el exterior, pero no el exterior de la finca en el que se ubica la vivienda a la que abastece y cuyo consumo controla, sino en un lugar que no se ha especificado en este expediente y al que, según manifiesta el reclamante, tarda más de 20 minutos en llegar.

Hemos observado la situación del inmueble abastecido a través del plano catastral y constatado que linda con varios caminos públicos. Desconocemos si existe alguna dificultad para situar en cualquiera de estas zonas públicas el contador referido, pero es en la entrada de esta finca en la que se debe ubicar el mismo, en el límite de la propiedad del abonado; de esta forma todos, tanto los responsables del servicio, como los usuarios afectados cumplirán con las determinaciones reglamentarias establecidas al respecto y con el resto de normativa aplicable, y especialmente el Real Decreto 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad de agua de consumo, su control y suministro, en el que se indica lo que debe entenderse por “*acometida*”, “*instalación interior*” y “*red de distribución*” a los efectos de determinar las responsabilidades administrativas en relación con el abastecimiento de agua potable.

Esta Defensoría habitualmente recomienda a los Ayuntamientos que regulen con claridad las condiciones técnicas en las que deben efectuarse las conexiones al servicio y más aún en los supuestos de extensiones a inmuebles situados en suelo rústico, para que sea fácil a la administración conocer, en su caso, los consumos excesivos, la existencia de averías o derivaciones y otro tipo de situaciones que pueden ser muy perjudiciales para el servicio que la entidad local debe prestar a todos los abonados.



Es de interés traer a la memoria la STSJ de Castilla y León, de 27-07-01, que recuerda la anterior de 9-07-1999), al señalar que: “(...) *si bien es cierto que el Municipio no está positivamente obligado a extender fuera del ámbito delimitado como suelo urbano la red de suministro, ninguna disposición legislativa impide que pueda autorizar los enganches a la red de suministro de agua potable a los inmuebles situados en suelo rústico, cuando ello es técnicamente posible y sin coste alguno para el erario municipal; y en cambio una vez provocada tal mecánica de autorizaciones, la misma ha de expresar igualdad de trato en la concesión de autorizaciones para el suministro de agua, o cuando menos un tratamiento analógico cuando se aprecie identidad de razón entre situaciones autorizadas y las subsiguientes que son objeto de la misma pretensión, pues las autorizaciones concedidas de este modo, aunque no puedan considerarse regladas estrictamente por una disposición legal expresa -a diferencia de los que debería considerarse si se demandaran en el ámbito del estricto ámbito de los domicilios ubicados en suelo urbano- si está sujeta a control de la arbitrariedad administrativa (artículos 9.3 y 103 CE 1978), y a la impregnación de los principios generales del derecho (artículo 1.4 Código Civil) entre los que se encuentra el principio y derecho a la igualdad de trato en la aplicación de la Ley (artículo 14 CE), y a la sujeción al precedente administrativo no ilegal (artículo 54 c) Ley 30/1992), lo cual exige la erradicación de discriminaciones no justificadas en el trato dispensado por la administración (...)*”.

También es de interés tener en cuenta el Reglamento del servicio municipal de aguas de ese Ayuntamiento, en particular los siguientes preceptos:

-“Artículo 31: La vigilancia de la tomas de agua se efectuará exclusivamente por empleados municipales, quienes cuidaran bajo su personal responsabilidad que no se cometa ningún abuso.

*Los empleados harán constar las fechas de sus visitas de inspección o lectura de contadores, anotándolas y firmando el libro correspondiente”.*

-“Artículo 32: Si al hacer la lectura, y durante las visitas de inspección que se giren, se comprobara que el contador estaba averiado, se requerirá al propietario para su inmediata reparación.

*La reparación o sustitución del contador deberá hacerse en el plazo máximo de un mes y mientras estuviera averiado se calculará el consumo en un promedio con el de los meses anteriores y, en su caso, con el de igual mes en el año inmediato anterior”.*

Por su parte, el RD 140/2003 de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano (norma estatal vigente al momento de producirse los hechos objeto de esta queja), 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.

Esta norma tiene carácter de básica a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 de la Constitución. De ella se deduce que 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 4.2, termina la responsabilidad de los gestores o entidades públicas encargadas del abastecimiento.

Hasta la llave de paso general del inmueble en cuestión, por lo tanto, la responsabilidad en el mantenimiento y conservación debe corresponder a quien gestione el servicio, siendo los técnicos municipales los competentes para operar sobre dicha acometida (en la definición del RD 140/2003); contrariamente, desde la llave de paso, incluyendo toda la instalación general del interior del edificio, incumbe al titular de este su mantenimiento.

Esta solución es razonable, puesto que no puede exigirse la conservación y mantenimiento de la acometida en todo su recorrido a quien no tiene posibilidad de acceder a la misma por estar situada en la terreno público, y ser el Ayuntamiento, o la empresa que gestiona el servicio, los únicos que pueden abrir zanjas, revisar tuberías y enlaces, y cambia, según su criterio, las que se encuentren en peor estado, en definitiva, los que pueden y deben mantener el servicio.

En este sentido el Defensor del Pueblo, en su informe monográfico “*Agua y ordenación del territorio*” (Madrid 2009), ha señalado 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 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 del consumidor, es responsabilidad del municipio o del gestor del servicio, los usuarios deban mantener a su cargo estas instalaciones”*

Por nuestra parte, hemos venido mantenido este criterio y así lo hemos manifestado a distintas entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma cuando hemos tenido ocasión de pronunciarnos al respecto.

En parecidos términos, la sala de lo Contencioso-Administrativo de TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, en la sentencia de 28 de septiembre de 2001, indica 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”*** ( La negrita del texto es nuestra).

En este caso, examinada la reglamentación local vigente en su municipio tenemos, según se ha indicado ya *ut supra*, el artículo 23 establece que ***“Los contadores se situarán adosados a la pared de la fachada por la cual penetre la cañería”***, sin efectuar distinciones respecto a la situación del inmueble, es decir. Con independencia de que se halle en suelo urbano o rústico.

Consecuentemente con lo indicado, y según se deriva de la documentación remitida por esa Entidad local, la avería se produjo en el exterior del inmueble, a bastante distancia del mismo; es decir, en un bien de dominio público de titularidad municipal, sobre el que el particular no tiene la posibilidad de actuar, por lo que no debe soportar ninguno de los costes que en ese lugar se haya generado como consecuencia de la prestación del servicio, tal y como mantienen el TSJ de Castilla y León, en la citada Sentencia de 28 de septiembre de 2001.

Resulta, pues, que el tramo exterior a la fachada del inmueble, que es donde debería estar ubicado el contador, forma parte de la acometida, según la definición que realiza de la misma el RD 140/2003, y, en cambio, es desde la fachada del inmueble hacia el interior del mismo donde puede surgir el deber del abonado de sufragar los costes que generen las fugas de agua o averías. Lo contrario sería contrario a principios tales como los 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.

En definitiva, en este caso al tratarse de un bien inmueble situado en suelo rústico se debe entender como fachada el límite exterior de la finca que permita su acceso desde el espacio público. En los términos indicábamos en nuestra Resolución del expediente 143/2023, que *“en la zona pública más cercana al inmueble a abastecer”*, lugar en el que se ha de situar la llave de paso y el contador, pero que no se corresponde con el lugar donde actualmente se ubican.

Cabe añadir que, en definitiva, este es el criterio que siguió esa Administración al resolver la primera reclamación presentada por el Sr. XXX, cuando acordó *“Anular las liquidaciones emitidas a D. XXX, relativa a la facturación de agua correspondiente al 3er trimestre del ejercicio 2019 y posteriores (referencia XXX), emitiendo nueva liquidación por el promedio de consumo habitual y devolver lo cobrado indebidamente”*; solución que ha de darse a la segunda reclamación pues entre ambas existe unidad de razón.



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:** Puesto que la fuga de agua a la que se refiere este expediente se ha localizado en terreno público, y en un tramo exterior y muy alejado del inmueble al que se presta servicio, no cabe imputar el consumo producido por esa causa usuario del servicio, debiendo procederse por esa Administración a revocar las liquidaciones practicadas objeto de reclamación, con la consiguiente devolución del exceso abonado por el usuario.

**SEGUNDA:** Efectuado lo anterior, procede que por ese Ayuntamiento se lleven a cabo unas nuevas liquidaciones, correspondientes a los trimestres objeto de controversia, de acuerdo con lo que establece el artículo 32 del Reglamento del servicio municipal de aguas.

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