



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS DEL
RABANEDO
ILMA. SRA. ALCALDESA
CALLE LOS PICONES, S/N
24010 SAN ANDRÉS DEL RABANEDO
(LEÓN)**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Mantenimiento de acometidas/
Repercusión costes abonado/ 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 **1857/2023**, 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 existencia de posibles irregularidades en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable que se realiza en su municipio.

Así, según se pone de manifiesto en la queja, la prestadora del servicio puso en conocimiento del abonado la existencia de una fuga en el suministro a un inmueble ubicado en la C/ XXX de su municipio. Esta fuga, al parecer, se localiza en el exterior del inmueble y sin embargo la concesionaria del servicio ha requerido para su reparación al titular del suministro, haciéndolo así responsable del mantenimiento de parte de la red pública.

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, en el cual se hacía constar que efectivamente existe una avería en el inmueble al que se refiere la queja y que su reparación corresponde al abonado, ya que la fuga se localiza después de la llave de acometida. Se añade que, según el Plan de Ordenación Urbanística y la Ordenanza nº 7 del Ayuntamiento, la responsabilidad de la conservación de la acometida después de la llave de registro recae sobre el propietario del inmueble a abastecer. También se indica que la fuga fue detectada por el servicio municipal de aguas durante tareas rutinarias de mantenimiento el XXX, y al comprobar que se encontraba en una parte privativa de la acometida, se instó al abonado a repararla, ya que la pérdida de agua podría afectar la



presión en la red general y no estaba siendo contabilizada por el medidor. Se informó verbalmente al propietario y se le envió una carta el XXX, reiterando que la reparación debía realizarse por su cuenta.

Según se informa también, el servicio municipal realiza inspecciones continuas en la red de abastecimiento para buscar fugas y procede a repararlas si no se encuentran en instalaciones privadas. Aproximadamente el 75% de las reparaciones son de fugas "invisibles" detectadas mediante equipos técnicos. En varias visitas al inmueble de referencia, se explicaron todas estas cuestiones al abonado y se demostró que la avería se encontraba después de la válvula de acometida. Aunque la avería actualmente no compromete el servicio, podría hacerlo en el futuro, por lo que es crucial que el abonado proceda a su reparación. El abonado mencionó que contactaría con su seguro para la reparación y el servicio municipal se ofreció a proporcionar un informe técnico detallando la situación.

Tras la recepción de la información municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo en el registro, motivo por el cual se procede a su exclusión del Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

A la vista de lo informado, debemos efectuar una serie de consideraciones.

Como V.I. conoce, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, señala en su artículo 20.1 m) que los municipios de Castilla y León tienen competencia en materia de red de suministro y tratamiento de aguas, servicios que han de prestar a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan -artículo 21-.

Si, como ocurre en este caso, el Ayuntamiento es el titular y gestor del servicio de abastecimiento de agua potable, tiene la obligación de prestarlo de manera regular y continua, realizando en él las labores de reparación que sean necesarias.

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 conoce esa entidad local ya que se las hemos puesto de manifiesto en anteriores ocasiones (por ejemplo, en la resolución formulada en el expediente 20162015), las cuales habrán de ser el fundamento de la resolución que ahora formulamos.

Como probablemente conoce, la Orden del Ministerio de Industria de 9-12-1975 por la que se aprobaron las "Normas básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua", definía la "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 de su responsabilidad.

Sobre la base de esta regulación, la jurisprudencia mayoritaria había argumentado la obligatoriedad para el suministrador de hacerse cargo de los gastos de 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, recordaron 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; así por ejemplo, la STS 25 de febrero de 1981 y la STS 30 de abril de 1993.

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 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), reconoce como de competencia municipal -artículo 25- y de carácter básico -artículo 26; ahora bien, recordaban que la reglamentación municipal no podía desplazar la normativa estatal ni imponer condiciones más restrictivas.

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

En este sentido, 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, 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 para ajustarse 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, pudiera entenderse que habría que estar a lo dispuesto en las Ordenanzas o Reglamentos municipales. Sin embargo desde esta Institución, así como desde otros comisionados o Defensorías autonómicas, se ha mantenido una posición contraria a ese posible cambio y ello con base en los siguientes argumentos jurídicos.

En primer lugar considerando el contenido del RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecían los criterios sanitarios del agua de consumo humano, ya que definía en su artículo 2.2.18 lo que debía entenderse por acometida, es decir, la “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 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 es a este al que 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 vigente 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, define en su artículo 2.1 c) la acometida como “la tubería y elementos que enlazan la instalación general del edificio o 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.



Esta norma tiene carácter de básica a los efectos de lo dispuesto en el artículo 149.1.16 de la CE 1978 y de su contenido 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 4.1, 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 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 mismas”*.

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 (ahora RD 3/2023), 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 este caso, examinando la reglamentación vigente en su municipio, que es una ordenanza fiscal, advertimos que el artículo 5 VII señala que *“Las acometidas y contadores serán por cuenta y orden de los usuarios y serán colocadas por el servicio municipal de aguas según los precios fijados por el Ayuntamiento. El Servicio Municipal de Aguas estará obligado a conservar las acometidas y contadores en perfecto estado entendiéndose como acometida la parte comprendida entre la conexión a la red general y la llave de cuadradillo que se deberá instalar en la acera, siempre que el deterioro del aparato contador u acometida, no se haya producido por descuido o abandono del propietario, rotura provocada, o manipulación con el fin de evitar la lectura del aparato contador”*.

Por lo tanto parece claro que es el servicio el que debe hacerse cargo del mantenimiento de acometida y contador; ahora bien el problema surge cuando examinamos la definición que se contiene en la norma local sobre lo que debe entenderse por acometida, ya que la circunscribe al tramo comprendido entre la red general y una



llave de cuadradillo que debe situar en la acera (llave de acometida). Si esto es así, el tramo comprendido entre esta llave de cuadradillo y el contador individual (que sería el punto en el que se sitúa la avería objeto de este expediente puesto que en su informe se señala que no se están contabilizando los consumos) no sería acometida y, por lo tanto, según se indica, sería responsabilidad del abonado, pese a que se sitúe en la vía pública y a varios metros del contador de consumo; siendo sin embargo de la responsabilidad municipal el mantenimiento el tramo que conecta con el aparato medidor, que habitualmente se ubica en la fachada del inmueble abastecido.

Pues bien, la acotación por tramos que realiza la norma local, además de resultar muy confusa, pugna con principios tales como los de proporcionalidad y equilibrio de prestaciones y contraprestaciones que han de regir el conjunto de relaciones jurídicas y de servicio público que vinculan a la administración y a los ciudadanos. Por ello, resulta más adecuado a dichos principios, considerar acometida todo el tramo comprendido entre la red de distribución general y el contador del inmueble a abastecer, y a partir del contador que opere la responsabilidad del usuario, tal y como se establece en el RD 3/2023 y, con anterioridad, la doctrina jurisprudencial a que nos hemos referido.

Más aún, de forma muy clara el TSJ de Castilla y León, sede en Valladolid, en la sentencia de 28 de septiembre de 2001, indica: *“(...) 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”*. (El subrayado es nuestro)

La solución que propugnamos consideramos que responde, además, en mayor medida a un criterio de justicia material, puesto que de otro modo se exige la conservación y mantenimiento de un tramo de tubería exterior (encaje o no en la definición de acometida que realiza el Ayuntamiento) a quien no tiene posibilidad de acceder a la misma por estar situada en la vía pública, pues son el servicio municipal o la empresa que lo gestiona quienes pueden abrir zanjas, revisar tuberías y enlaces, y cambiar



según su criterio las que se encuentren en peor estado, en definitiva, los que pueden y deben “mantener el servicio”.

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 la Corporación municipal que V.I. preside, se valore la posibilidad de modificar la Ordenanza municipal del servicio de abastecimiento de aguas (y las disposiciones relacionadas) vigente en su localidad, en cuanto a la definición de acometida que la misma contiene, ajustándose a la regulación y definiciones que se recogen 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, así como a la doctrina y jurisprudencia a la que se hace referencia *ut supra*.

SEGUNDA: Puesto que la avería a la que se refiere esta resolución se ha localizado en la vía pública y en un tramo exterior al inmueble al que presta servicio, y antes del contador, la reparación debe efectuarse por el suministrador y a su costa. Si la reparación ha sido ya abonada por el usuario, deberán serle reintegradas las cantidades que por la misma haya satisfecho.

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