



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX
ILMO. SR. ALCALDE

Asunto: Abastecimiento de agua/ Denegación de restablecimiento del servicio

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 **928/2026**, 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 actuación seguida por ese Ayuntamiento en relación con la denegación de la reactivación del suministro de agua potable correspondiente a una finca rústica situada en el paraje de XXX, en la localidad de XXX, perteneciente a su municipio.

Según manifestaciones de la persona autora de la queja, la finca contaría con antecedentes administrativos en materia de abastecimiento, al haber sido autorizado en el año 2000 un enganche a la red municipal de agua potable mediante el correspondiente expediente administrativo, existiendo además diversos elementos materiales que evidenciarían la anterior prestación efectiva del servicio, tales como la arqueta de acometida y otros elementos vinculados al antiguo punto de suministro.

Se indicaba igualmente que, tras permanecer interrumpido el servicio durante varios años, su actual propietario solicitó al Ayuntamiento la reactivación del suministro para un uso exclusivamente agrícola y de autoconsumo familiar, destinado al mantenimiento de un pequeño huerto, sin pretensión alguna de destinar el inmueble a uso residencial, industrial o lucrativo ni de obtener una nueva acometida distinta de la ya existente.

No obstante, la Junta de Gobierno Local acordó denegar la solicitud al considerar que el suministro pretendido no resultaba compatible con la normativa municipal aplicable, al no existir autorización de uso excepcional en suelo rústico y no encontrar el destino pretendido para el suministro encaje en la regulación del servicio municipal de abastecimiento.

Frente a dicha decisión se interpuso recurso de reposición, poniendo de manifiesto, entre otras cuestiones, que no constaba resolución administrativa alguna que hubiera declarado la baja definitiva del suministro históricamente existente, ni la extinción del derecho derivado de la autorización municipal concedida en el año 2000.



Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información, se remitió copia de la resolución adoptada por la Junta de Gobierno Local al resolver el citado recurso de reposición. En la misma se hace constar, en primer lugar, que revisados los antecedentes municipales, la finca objeto del expediente contó efectivamente con un suministro de agua potable autorizado mediante licencia de enganche concedida por la Comisión de Gobierno en fecha 7 de diciembre de 2000, habiendo permanecido el servicio operativo hasta el año 2019.

Asimismo, se indica que el anterior titular del suministro dejó de abonar diversos recibos correspondientes al servicio de abastecimiento entre el tercer trimestre del año 2018 y el cuarto trimestre del año 2019, circunstancia que motivó el envío de varios requerimientos de pago, resultando infructuosos los intentos de notificación practicados. Según se señala en la resolución, al comprobar que no existía consumo de agua y con la finalidad de evitar la acumulación de nuevas deudas, el Ayuntamiento procedió a retirar el contador existente.

Posteriormente se hace referencia al acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha XXX de 2025 por el que se denegó inicialmente la reactivación del suministro de agua a este inmueble, así como a la posterior tramitación del recurso de reposición, a la declaración responsable presentada por el interesado y a la documentación complementaria unida al expediente.

La resolución incorpora igualmente un informe emitido por el Arquitecto municipal en el que se reconoce expresamente la existencia del antecedente administrativo correspondiente al enganche autorizado en el año 2000 y la efectiva prestación del suministro durante los años posteriores. No obstante, dicho informe concluye que esa circunstancia no determina por sí sola la procedencia de la reactivación actualmente solicitada, considerando que la misma debe analizarse conforme a la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y servicios complementarios, vigente en esa localidad.

Sobre esta base, el informe técnico sostiene que el destino pretendido para el suministro no puede incluirse dentro de ninguno de los usos previstos en dicha Ordenanza, al no existir en la finca una vivienda que permita aplicar la tarifa correspondiente al uso doméstico, ni actividad comercial, industrial o de servicio susceptible de encuadrarse en las restantes tarifas previstas. Añade igualmente que tampoco resulta aplicable la tarifa correspondiente al uso agrícola o ganadero, al no constar que el solicitante desarrolle dichas actividades con carácter empresarial o profesional.



Como consecuencia de lo anterior, el informe concluye que no procede acceder a la reactivación solicitada al no poder encuadrarse el uso pretendido en ninguna de las categorías contempladas por la Ordenanza municipal, indicando además que autorizar el suministro en tales condiciones podría propiciar una utilización del agua, distinta de la amparada por el correspondiente título habilitante.

Sobre la base de dicho informe técnico, la Junta de Gobierno Local acordó desestimar el recurso de reposición formulado en este caso, requiriendo a la persona interesada para que acreditase, en su caso, el desarrollo de una actividad agrícola o ganadera de carácter empresarial e informando, igualmente, como posible alternativa, la eventual solicitud de autorización de uso excepcional en suelo rústico para la construcción de una vivienda unifamiliar, manteniendo finalmente la decisión de no acceder a la reactivación del suministro.

Durante la tramitación del expediente se recibió un escrito de alegaciones presentado por la parte reclamante. En él se pone de manifiesto, en síntesis, que la resolución municipal (que resuelve el recurso de reposición) reconoce expresamente la existencia del enganche autorizado en el año 2000 y la prestación efectiva del suministro hasta el año 2019, extremos que, a su juicio, constituyen precisamente el núcleo de la controversia planteada.

Asimismo, sostiene que la resolución administrativa centra exclusivamente su fundamentación en la imposibilidad de encuadrar el uso solicitado dentro de las tarifas previstas por la Ordenanza fiscal vigente, sin analizar cuál es el alcance jurídico del suministro históricamente existente, ni explicar las razones por las que un abastecimiento previamente autorizado y mantenido durante cerca de dos décadas no puede ser objeto de reactivación. Igualmente señala que las alternativas ofrecidas por el Ayuntamiento —la acreditación de una actividad agrícola de carácter empresarial o la construcción de una vivienda mediante autorización de uso excepcional en suelo rústico— no constituyen soluciones realmente aplicables a la situación concreta planteada.

Por último, indica que el Reglamento municipal del servicio de abastecimiento establece expresamente el respeto a los enganches previamente concedidos en suelo rústico, considerando que la resolución recurrida omite cualquier valoración acerca del alcance de dicha previsión normativa y de su posible incidencia sobre el supuesto objeto de este expediente.

A la vista de cuanto antecede, esta Institución considera oportuno realizar las siguientes consideraciones.

En primer lugar conviene precisar que el verdadero objeto de la queja planteada es analizar si resulta conforme a Derecho la denegación de la reactivación de un suministro



que fue expresamente autorizado por el propio Ayuntamiento y que permaneció en funcionamiento durante un prolongado periodo de tiempo.

Esta precisión no resulta irrelevante, pues la propia resolución administrativa reconoce expresamente que la finca objeto del expediente contó con licencia concedida mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno de XXX de 2000 y que el abastecimiento permaneció operativo hasta el año 2019. No nos encontramos, por tanto, ante la solicitud de un primer acceso al servicio público municipal ni ante una finca que nunca hubiera estado conectada a la red de abastecimiento, sino ante la pretensión de restablecer una situación previamente creada y mantenida durante cerca de dos décadas por la propia Administración municipal.

Precisamente por ello, la primera cuestión que debía resolver el Ayuntamiento no era tanto si el uso actualmente pretendido encontraba acomodo en la normativa vigente, sino determinar cuál era la situación jurídica del suministro anteriormente autorizado y, en particular, si el derecho derivado de aquella autorización había quedado válidamente extinguido o, por el contrario, resultaba posible proceder simplemente al cambio de titular que prevé el artículo 7 de la Ordenanza.

Sin embargo, la resolución administrativa no contiene un análisis suficiente sobre este extremo. Así, de la documentación remitida resulta que el contador fue retirado como consecuencia de la existencia de recibos impagados y/o de la ausencia de consumos. No obstante, no consta que dicha actuación material fuera precedida o acompañada por una resolución administrativa que declarase expresamente la suspensión definitiva del suministro, la revocación de la autorización concedida, la resolución del contrato y/o la extinción del derecho previamente reconocido.

No corresponde a esta Institución afirmar que aquel derecho continúe necesariamente vigente, pues ello dependerá de la concreta regulación aplicable y de las circunstancias concurrentes en cada supuesto. Sin embargo, sí debemos destacar que la resolución ahora examinada omite el análisis de esta cuestión, y, así las cosas, no podemos considerar que se resolviera correctamente el recurso formulado.

Como viene señalando reiteradamente la jurisprudencia, el principio de confianza legítima, íntimamente vinculado a los principios de seguridad jurídica y buena fe proclamados en el artículo 9.3 de la Constitución, protege las expectativas razonables creadas por la propia actuación administrativa. Ello no significa que las Administraciones Públicas no puedan modificar o extinguir situaciones previamente reconocidas, pero sí exige que las decisiones que produzcan ese efecto aparezcan de forma clara y resulten especialmente motivadas, explicando las razones de interés público o de legalidad que justifican el cambio de criterio.



Por otra parte, tampoco comparte plenamente esta Institución la fundamentación que ofrece el Ayuntamiento para la desestimación del recurso interpuesto, pues se apoya para ello casi exclusivamente en la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable vigente en la localidad.

Como conoce, las ordenanzas fiscales tienen por objeto regular el régimen económico de los servicios públicos municipales, estableciendo el hecho imponible, las tarifas, las cuotas exigibles y los restantes elementos de la obligación tributaria.

Así ocurre también en la Ordenanza vigente en su municipio y que hemos consultado en el portal de transparencia de la sede electrónica municipal. En efecto, su artículo 2 define como hecho imponible el suministro de agua potable para cualquiera de los usos contemplados en la propia Ordenanza, regulando posteriormente las distintas tarifas aplicables a los usos domésticos, industriales, comerciales, agrícolas, ganaderos y de obras, así como las cuotas correspondientes a los enganches, contratación del servicio y colocación de contadores.

Sin embargo, la normativa tributaria del servicio no puede confundirse con el régimen jurídico material de su prestación. Las tarifas determinan el importe de la tasa que corresponde satisfacer en función del uso autorizado, pero no constituyen por sí mismas un catálogo cerrado de los únicos suministros jurídicamente posibles, ni permiten resolver automáticamente todas las cuestiones relativas al nacimiento, modificación o extinción de la relación jurídica existente entre la Administración titular del servicio y sus usuarios.

De hecho, la propia Ordenanza regula con detalle el procedimiento para solicitar el alta en el servicio, la formalización del contrato, la colocación de contadores y las obligaciones económicas derivadas del suministro, pero no contiene previsión expresa alguna acerca de las causas de extinción definitiva del derecho previamente reconocido.

Durante la tramitación del expediente se han efectuado múltiples alusiones a previsiones contenidas en la Reglamentación municipal del servicio, y la propia Ordenanza fiscal efectúa en diversos preceptos remisiones expresas al Reglamento del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable, lo que evidencia la existencia —o, cuando menos, la previsión— de una regulación complementaria distinta de la puramente tributaria; así, por ejemplo y con mucha claridad, el artículo 5 de la Ordenanza fiscal, cuando alude a la licencia de enganche, señala lo siguiente: *“Cuota por enganche cuando excepcionalmente se conceda, de conformidad con el artículo 6.2 del reglamento del servicio de abastecimiento de Agua potable a domiciliario, saneamiento y otros servicios complementarios, en suelo rústico...”*. Sin embargo, no consta en el expediente remitido a esta Institución el citado Reglamento y tampoco se encuentra disponible en la página web municipal; ni, finalmente, la resolución administrativa objeto de examen fundamenta en él la decisión adoptada.



Conviene recordar, a este respecto, que la competencia municipal sobre el servicio de abastecimiento domiciliario no sólo comporta la obligación de garantizar la efectiva prestación del mismo, sino también la de dotarlo de un marco normativo suficiente que regule de forma clara las condiciones de acceso, utilización, suspensión, restablecimiento y extinción de los suministros.

Desde esta perspectiva, la Ordenanza fiscal y el Reglamento del servicio responden a finalidades claramente diferenciadas. La primera disciplina el régimen económico derivado de la prestación del servicio, estableciendo el hecho imponible, las tarifas y las restantes obligaciones tributarias de los usuarios. El segundo, por el contrario, debe regular el régimen jurídico de la prestación del servicio público, determinando los requisitos para el alta, los derechos y obligaciones de los abonados, las causas de suspensión o extinción del suministro y las condiciones para su eventual restablecimiento.

Esta distinción resulta decisiva en un supuesto como el analizado, pues como ya hemos señalado, la controversia planteada no versa sobre la correcta aplicación de una determinada tarifa ni sobre el importe de la tasa exigible, sino sobre una cuestión previa y sustancial: determinar cuál es la situación jurídica de un suministro autorizado por el propio Ayuntamiento y que se mantuvo en funcionamiento durante aproximadamente diecinueve años.

En definitiva, consideramos que lo que este expediente pone de manifiesto es la conveniencia de que las entidades locales dispongan de una regulación completa y sistemática del servicio municipal de abastecimiento de agua potable, diferenciando con claridad el régimen jurídico de prestación del servicio del régimen económico contenido en las correspondientes ordenanzas fiscales. Solo de esta forma se podrá garantizar la seguridad jurídica de los usuarios, facilitar una actuación administrativa uniforme y evitar que cuestiones tan relevantes como la suspensión, extinción o reactivación de suministros previamente autorizados, deban resolverse acudiendo exclusivamente a normas de naturaleza tributaria.

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, de Castilla y León, se formula a V.I. la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se valore la posibilidad de revisar la resolución dictada en relación con la solicitud de restablecimiento del suministro de agua correspondiente a la finca a la que se alude en la queja y se dicte una nueva resolución en la que se determine, con carácter previo y de forma suficientemente motivada, la situación jurídica derivada de la licencia de enganche concedida mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno de XXX de 2000.



A tal efecto, deberá precisarse si el suministro previamente autorizado quedó únicamente interrumpido o suspendido como consecuencia del impago y de la retirada del contador, o si, por el contrario, el derecho derivado de aquella autorización fue válidamente extinguido, identificando en este último caso la norma aplicada, el procedimiento seguido y la resolución administrativa que hubiera producido dicho efecto.

SEGUNDA: Que, una vez determinada la situación jurídica del suministro autorizado en el año 2000, se resuelva nuevamente la solicitud formulada por la persona interesada, mediante una valoración separada de la eventual subsistencia de aquel título, de las condiciones materiales y jurídicas actualmente exigibles para la prestación del servicio y del régimen económico que, en su caso, resulte aplicable al uso pretendido.

TERCERA: Que, si ese Ayuntamiento no dispusiera actualmente de un Reglamento del Servicio de Abastecimiento de Agua Potable que regule de forma completa las condiciones de acceso, suspensión, restablecimiento y extinción de los suministros, o si la regulación vigente resultara insuficiente para dar respuesta a situaciones como la planteada en este expediente, se valore la conveniencia de proceder a su elaboración o actualización, al objeto de reforzar la seguridad jurídica de los usuarios, facilitar la aplicación homogénea de la normativa municipal y diferenciar adecuadamente el régimen jurídico de prestación del servicio del régimen económico contenido en la Ordenanza fiscal.

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