



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

Asunto: Liquidación tributaria / revisión

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 **1616/2022**, 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 que por D. XXX, con fecha 10 de mayo de 2022, se había dirigido un escrito a ese Ayuntamiento, solicitando:

“1-Que por parte de esa administración, en uso de su privilegiada facultad de autotutela, se proceda por solicitud de parte de este administrado al ejercicio de la acción de revisión del acto del DECRETO DE LA ALCALDIA DEL AYUNTAMIENTO XXX DE FECHA 13 DE MARZO DE 2018, POR IMPORTE DE 407,33 euros, CORRESPONDIENTE A REPARACIÓN DE AVERIA DE AGUA DE XXX, así como del DECRETO DE 11 DE MAYO DE 2018 QUE RESOLVIA LAS RECLAMACIONES DE ESTA PARTE, CONTRA EL DECRETO DE 13 DE MARZO DE 2018.

2-Que se tome como base de nuestras alegaciones nuestro recurso de fecha 11 de abril de 2018, entrando al fondo de cada cuestión reclamada.

3-Que se declare la NULIDAD de ambos actos administrativos, Decreto de 13 de marzo de 2018 y Decreto de 11 de mayo de 2018, mediante este procedimiento extraordinario de revisión”.

Según manifestaciones del autor de la queja, con fecha 26 de mayo de 2022, se recibe respuesta por parte del Ayuntamiento en el que resuelve negativamente, frente a lo anterior, en el sentido de que, **“NO ADMITIMOS A TRÁMITE EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN..... AL NO ESTAR CONTEMPLADA SU MOTIVACIÓN ENTRE LAS CASUSAS TASADAS PARA LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, SIN ENTRAR A VALORAR LAS ARGUMENTACIONES PRESENTADAS”**; añadiendo que en ningún momento se ha



presentado tal recurso extraordinario de revisión, ya que lo que se solicitó es que se procediera a la revisión de oficio de las resoluciones administrativas arriba indicadas, al considerar que estaban viciadas de nulidad.

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, por lo que a la resolución de este expediente interesa, lo siguiente:

«El inicio de todos los actos que han llevado a esta reclamación tuvo lugar cuando el interesado se dirigió a un empleado de la XXX para indicarle que existía una fuga de agua en la XXX de este municipio. Este empleado lo puso en conocimiento de la encargada de servicios de la Comunidad que a su vez lo es del Ayuntamiento de XXX, y esta encargada, coordinó tanto los trabajos de levantamiento del pavimento, realizados por la maquinaria de la Comunidad de XXX (ya que el Ayuntamiento no dispone de maquinaria para estos trabajos), como del personal del Ayuntamiento y fontanero para la reparación de la avería.

El reglamento que regula el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado en el municipio de XXX, indica en su artículo 24 que “Se entiende por acometida la conducción que enlace la instalación general interior de la finca con la tubería de la red de distribución. Su condición será de dominio público, en tanto se encuentre en la vía pública, sin perjuicio de que su propiedad sea accesoria de la del inmueble abastecido” y en su artículo 29 “En caso de averías, las reparaciones de los ramales de acometida, tanto de abastecimiento como de saneamiento serán por lo general, efectuadas por el prestador del servicio, sin perjuicio de su repercusión al abonado”.

Debido a esto, y al tratarse de una avería en la acometida particular de la vivienda del interesado, la Comunidad de XXX, emitió una liquidación al interesado por los gastos de maquinaria derivados del levantamiento del pavimento para la reparación de la avería, y el Ayuntamiento, emitió una liquidación por los gastos de reparación y reposición del pavimento. Hay que señalar que, hasta esa fecha, se había realizado el mismo procedimiento con todas las averías susceptibles de repercutirse al abonado sin que por los interesados se hubiera presentado reclamación alguna.»

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:

- 1.- La fuga de agua se localizaba en la XXX de ese municipio.



2.- Según comunica ese Ayuntamiento *«El reglamento que regula el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado en el municipio de XXX, indica en su artículo 24 que “Se entiende por acometida la conducción que enlace la instalación general interior de la finca con la tubería de la red de distribución. Su condición será de dominio público, en tanto se encuentre en la vía pública, sin perjuicio de que su propiedad sea accesoria de la del inmueble abastecido”, y en su artículo 29 “En caso de averías, las reparaciones de los ramales de acometida, tanto de abastecimiento como de saneamiento serán por lo general, efectuadas por el prestador del servicio, sin perjuicio de su repercusión al abonado”».*

3.- A consecuencia de la reparación efectuada *“la XXX, emitió una liquidación al interesado por los gastos de maquinaria derivados del levantamiento del pavimento para la reparación de la avería, y el Ayuntamiento, emitió una liquidación por los gastos de reparación y reposición del pavimento”.*

La primera cuestión controvertida es la delimitación entre instalaciones *“interiores y exteriores”*, a los efectos determinar dónde se produjo la fuga que derivó en la liquidación practicada por ese Ayuntamiento por su reparación.

Para resolver la cuestión controvertida debemos partir de que 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 *“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 manifestaron 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 para la ordenación del suministro urbano, lo que se deduce de sus potestades generales de reglamentación para un servicio



que la LBRL reconoce como de competencia municipal -artículo 25- y de considerado como servicio mínimo -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 en el conjunto del ordenamiento jurídico y no pueden situarse al margen de este en su conjunto, por lo que deben guardar con este una relación de coherencia y no de contradicción. No pueden, por tanto, oponerse a lo establecido en una norma reglamentaria estatal, debiendo limitarse al desarrollo de su competencia dentro de lo señalado por la norma habilitante, prevaleciendo la norma estatal en caso de conflicto.

La STS de 25 de febrero de 1981 señalaba al respecto que:

“Un principio general es 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, ha 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 hemos venido recomendando a los Ayuntamientos la modificación de las Ordenanzas o Reglamentos en este punto, ajustándose así a la doctrina legal y jurisprudencial expuesta.

La situación, sin embargo, parece haber cambiado con la aprobación del Código Técnico de la Edificación (RD 314/2006, de 17 de marzo), por el que se deroga de manera expresa la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975, y, por ello, desde esta Institución, y desde otros comisionados o Defensorías autonómicas como el Justicia de Aragón, posteriormente hemos mantenido otra posición diferente a la anteriormente indicada.

Así cabe, 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 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, *“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 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 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.

Así, hasta la llave de paso general del inmueble en cuestión, la responsabilidad en el mantenimiento y conservación debe corresponder a quien gestione el servicio, puesto que son solo los técnicos municipales los competentes para operar sobre dicha acometida (en la definición del RD 140/2003), y solo desde la llave de paso, incluyendo toda la instalación general del interior del edificio propiedad del suministrado, incumbe al titular de este la responsabilidad de su mantenimiento.

Esta solución es, además, coherente, 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 vía pública, 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 (...). (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 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, examinando la reglamentación local vigente en su municipio tenemos que el artículo 24 establece que *“Se entiende por acometida la conducción que enlace la instalación general interior de la finca con la tubería de la red de distribución. Su condición será de dominio público, en tanto se encuentre en la vía pública, sin perjuicio de que su propiedad sea accesoria de la del inmueble abastecido”* y en su artículo 29 *“En caso de averías, las reparaciones de los ramales de acometida, tanto de abastecimiento como de saneamiento serán por lo general, efectuadas por el prestador del servicio, sin perjuicio de su repercusión al abonado”*.

Como se puede advertir, es en la propia normativa local en la que se indica que la acometida tiene la *“condición de dominio público, en tanto se encuentre en la vía pública”*.

De todo lo anterior concluimos, según se deriva de la documentación remitida por esa Entidad local, que la avería se produjo en el exterior del inmueble, lo que obligó a levantar parte del pavimento de la vía pública afectada, XXX, y así lo viene a corroborar el propio Ayuntamiento cuando en su informe manifiesta: *“la Comunidad XXX, emitió una liquidación al interesado por los gastos de maquinaria derivados del levantamiento del pavimento para la reparación de la avería, y el Ayuntamiento, emitió una liquidación por los gastos de reparación y reposición del pavimento”*. 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 esa área puedan generarse, independientemente de lo que pueda establecer la normativa local, tal y como se pronuncia el TSJ de Castilla y León, en sentencia de 28 de septiembre de 2001, antes ya citada, al prescribir que *“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”*

Resulta, pues, que, pese a lo que dispone el Reglamento local, todos estos tramos son acometida, en la definición de la misma realiza el RD 140/2003, y es desde la



fachada del inmueble hacia el interior del mismo desde se debe apreciar el deber de sufragar los gastos de reparación el abonado. Lo contrario pugna con 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, resultado más adecuada a dichos principios que se considere acometida todo el tramo comprendido entre la red general y el contador, tal y como establece en el RD 140/2003 y manifiesta la doctrina jurisprudencial a la que hemos hecho alusión, y, consecuentemente con ello, los abonados no deban 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.

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 el Reglamento que regula el servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado en el municipio de XXX (y las demás disposiciones relacionadas) vigente en su localidad, en cuanto al concepto de acometida que el mismo contiene, ajustándose a la definición que realizaba de acometida y red interior el RD 140/2003 de 7 de febrero, por el que se establecían los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, y que en la actualidad se corresponden, con la que incorpora de los mismos conceptos la norma que ha venido a sustituirlo, es decir, el RD 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnicos-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, que entró en vigor el día 12 de enero de 2023, así como a la doctrina jurisprudencial a la que se hace referencia en el cuerpo de esta Resolución.

SEGUNDA: Puesto que la avería a la que se refiere este expediente se ha localizado en la vía pública y en un tramo exterior al inmueble al que presta servicio, la reparación debe ser efectuada no solo por el suministrador, sino también a su costa, debiendo proceder a revocar la liquidación practicada, y en el supuesto de que la reparación haya sido ya abonada por el usuario en su integridad, deberá serle reintegrada la cantidad 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.



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

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