



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SAN ANDRÉS DEL RABANEDO
ILMA. SRA. ALCALDESA**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Fuga y modificación de acometida/
Repercusión de costes al abonado/ Disconformidad**

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con los expedientes que se tramitan en esta Institución con los números **2382/2025**, **2391/2025** y **2403/2025**, referencias a las que rogamos haga mención en posteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en estas quejas se exponía una problemática relacionada con la gestión del servicio municipal de abastecimiento de agua potable en la Calle XXX, situada en la localidad de Trobajo del Camino, perteneciente a su municipio.

Según se indicaba, desde finales de 2024 varios vecinos habrían sido informados por la empresa concesionaria del servicio de la existencia de consumos de agua elevados que no se reflejaban en sus contadores individuales. Tras las comprobaciones realizadas, se habría determinado que la pérdida de agua se producía en una tubería anterior a los contadores, situada en terrenos privados (jardines individuales).

No obstante y aunque se daba la precitada circunstancia, en la quejas se señalaba que el consumo asociado a dicha fuga habría sido facturado a todos los usuarios, mediante el reparto del volumen registrado entre varias viviendas, con independencia de la ubicación concreta de la avería.

Ante esta situación, se ejecutaron obras para dotar a los inmuebles de nuevas acometidas, que también han sido asumidas por los propietarios y cuyo reintegro se ha reclamado al Ayuntamiento, sin que conste respuesta municipal expresa hasta la fecha, razón por la que se requirió la intervención de esta Defensoría.

Iniciadas las investigaciones oportunas, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquellas.

En atención a dichas solicitudes de información se remitió un informe, en el cual se hacía constar que en enero de 2024 la empresa concesionaria que gestiona el servicio



de aguas de ese Ayuntamiento y que tiene dentro de sus funciones la búsqueda de fugas, detectó la existencia de una fuga en la acometida de agua potable que da suministro a las viviendas situadas en la calle XXX números XXX al XXX (ambos incluidos) de la localidad de Trobajo del Camino.

Tras las comprobaciones realizadas, se determinó que la fuga se encontraba después de la llave de registro que da servicio al citado grupo de viviendas y situada en la vía pública, por lo que, conforme a la Ordenanza municipal nº 7, se consideró que la reparación correspondía a los abonados. Esta circunstancia fue comunicada a los vecinos.

Ante la falta de actuación por parte de estos, en marzo de 2024 el servicio de aguas instaló un contador de control (asumiendo su coste) para medir el volumen de agua perdido entre la llave de registro y los contadores individuales. Posteriormente, y tras reiterar sin éxito el requerimiento de reparación, en octubre de 2024 se notificó a los abonados que el consumo derivado de la fuga sería facturado de forma proporcional entre ellos a partir del cuarto trimestre de ese año.

El Ayuntamiento explica que la instalación preexistente consistía en una conducción común que, desde la acometida general, se ramificaba por el interior de las parcelas privadas (por los jardines) hasta cada contador individual. A comienzos de 2025, los vecinos plantearon una solución definitiva para evitar futuros problemas, acordándose la ejecución de acometidas individualizadas desde la red general hasta cada vivienda, dejando fuera de servicio la instalación anterior.

Para ello, la concesionaria elaboró presupuestos individualizados para la parte hidráulica, conforme a la Ordenanza y los abonados asumieron los costes, ejecutando en muchos casos la obra civil por su cuenta. No obstante, la empresa concesionaria aplicó un descuento del 50% en la parte hidráulica, siendo los presupuestos aceptados y firmados por los interesados. Una vez finalizadas las obras (mayo de 2025), se dio de baja el contador de control.

Tras la recepción de la información municipal procedimos a dejar sin efecto la inclusión del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo en el registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

A la vista de la información remitida por ese Ayuntamiento y de los antecedentes que obran en el expediente, esta Institución considera necesario efectuar una serie de consideraciones que permitan encuadrar adecuadamente la problemática planteada.

En primer lugar, conviene precisar que los supuestos analizados exigen diferenciar claramente entre, de un lado, la fuga producida en la conducción preexistente y la repercusión de su coste a todos los usuarios, y de otro, la posterior reconfiguración del sistema de abastecimiento mediante la ejecución de nuevas acometidas individualizadas,



trazadas en esta ocasión por el vial público situado frente a las viviendas en cuestión, ya que ambas situaciones responden a fundamentos jurídicos distintos.

En lo que respecta a la fuga, ese Ayuntamiento fundamenta su actuación en la aplicación de la correspondiente Ordenanza municipal, que sitúa el límite de la responsabilidad municipal en cuanto al mantenimiento de las acometidas en la llave de registro de la misma.

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 considerando una postura, cuyo contenido y argumentaciones jurídicas conoce esa entidad local ya que las hemos puesto de manifiesto en anteriores ocasiones (por ejemplo, en la recomendación evacuada en el expediente 1857/2023), las cuales han de ser el fundamento de la resolución que ahora formulamos.

Como seguramente 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 “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 argumentaba 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 de competencia municipal -artículo 25- y de carácter básico -artículo 26; ahora bien, también recordaban que la reglamentación municipal no podía desplazar la normativa estatal ni imponer condiciones más restrictivas.

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 de reparación de las 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, que definía en su artículo 2.2.18 lo que debía entenderse por acometida, señalando que era “la tubería que enlaza la instalación interior del inmueble y la llave de paso correspondiente con la red de distribución”. 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 la 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. 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 conforme a 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.

Más claro resulta 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, donde 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 que es el servicio el que debe hacerse cargo del mantenimiento de la acometida y el 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 cada uno de los contadores individuales (que sería el punto en el parece que se situaría la avería objeto de estos expedientes, puesto que en su informe se señala que no se están contabilizando los consumos) no sería acometida sino “instalaciones interiores” y, por lo tanto, según se indica, sería responsabilidad del abonado, pese a que transcurran por varias propiedades privadas y a varios metros de los contadores individuales de consumo.

Consideramos que la definición que la norma local contiene 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, resultaría más adecuado a dichos principios considerar acometida todo el tramo comprendido entre la red de distribución general y hasta 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 responde, 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.

Además, en este caso, no podemos obviar la configuración material de la instalación a la que se refieren las quejas ya que, como hemos adelantado, una vez superada la llave de registro, la tubería discurre por el interior de parcelas privadas — jardines de distintas viviendas— abasteciendo sucesivamente a varios inmuebles antes de



alcanzar los contadores individuales, por lo que es evidente que presenta algunas singularidades que dificultan su encaje en el concepto clásico de instalación interior.

En efecto, aunque formalmente este tramo de tubería pudiera situarse más allá del punto que la Ordenanza identifica como límite de responsabilidad municipal, lo cierto es que no nos encontramos ante una instalación interior en sentido propio, entendida como aquella que sirve de forma exclusiva a un único abonado dentro de su ámbito de control y disposición. Por el contrario, se trata de una conducción que, por su funcionalidad, extensión y servicio a múltiples usuarios, presenta rasgos propios de un elemento de distribución.

Tampoco creemos que pueda ostentar la consideración de “elemento común”, como si, por ejemplo, se hubiera instalado un contador totalizador previamente a los ramales y contadores de cada una de los inmuebles individualmente considerados.

Todo ello impide, a nuestro juicio, considerar que cada abonado ostenta un control efectivo sobre el tramo de instalación que le abastece, ni sobre el conjunto de la conducción, lo que resulta determinante a efectos de atribución de responsabilidades, y más en concreto a los efectos de trasladar a los usuarios, como ha hecho el Ayuntamiento, las obligaciones de mantenimiento y las consecuencias económicas de la fuga que se ha producido.

Antes al contrario, creemos que debe atenderse a la naturaleza material y funcional de dicha instalación, lo que nos conduce a cuestionar la procedencia de imputar a los abonados, de forma generalizada y proporcional, el consumo derivado de una pérdida producida en una infraestructura que no responde a un uso individualizado ni se encuentra bajo su control efectivo.

A este respecto, debe recordarse que la correcta imputación de los consumos constituye un elemento esencial del servicio público de abastecimiento, siendo contrario a los principios de equidad y de proporcionalidad trasladar a los usuarios el coste de un agua que no ha sido efectivamente consumida en sus instalaciones interiores, sino perdida en un tramo de la red cuya configuración impide su individualización.

En consecuencia, incluso admitiendo la literalidad de la Ordenanza municipal, su aplicación al caso concreto debe realizarse de forma ponderada y conforme a la normativa básica estatal —en particular el Real Decreto 140/2003— y a los principios generales que rigen la prestación del servicio público, evitando interpretaciones que conduzcan a trasladar a los usuarios responsabilidades sobre infraestructuras que no se encuentran bajo su control efectivo, ni responden a un uso individualizado.

En segundo lugar, y en relación con la ejecución de las nuevas acometidas individualizadas para cada uno de los usuarios titulares de un contrato de suministro en



esta vía pública, la propia información facilitada por el Ayuntamiento pone de manifiesto que la solución adoptada responde a la necesidad de corregir una configuración preexistente que no garantizaba un adecuado control de los consumos, ni tampoco y, por lo expuesto, una correcta delimitación de responsabilidades.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante desde la perspectiva de la responsabilidad en la prestación del servicio. En efecto, corresponde a la Administración titular del mismo la planificación, diseño y control de las infraestructuras de abastecimiento, de modo que los usuarios, al darse de alta en el suministro, deben poder confiar razonablemente en que la red existente cumple las condiciones técnicas adecuadas.

Consideramos que este principio de confianza legítima, vinculado al de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución Española, impide, en este caso, trasladar a los usuarios las consecuencias económicas derivadas de la configuración de una red de suministro cuya idoneidad no les correspondía valorar, ni tampoco podían controlar. En este sentido, la implantación de acometidas individualizadas desde la red general hasta cada punto de consumo constituye una actuación que, más allá del interés particular puesto de manifiesto por cada uno de los usuarios, responde a una mejora estructural del servicio y a la corrección de una situación previa inadecuada.

Por ello, aun cuando los abonados hayan prestado su conformidad a los presupuestos presentados, dicho consentimiento debe valorarse en el contexto en que se produce, esto es, ante la necesidad de dar solución a una situación que ya les había generado y les podía seguir generando perjuicios económicos, lo que relativiza su alcance a efectos de justificar la asunción íntegra de los costes, más aún cuando es el Ayuntamiento la única entidad a la que pueden acudir para la prestación en sus hogares del referido servicio público y esencial.

Finalmente, debe efectuarse una consideración específica en relación con la obligación de la Administración de dar respuesta expresa a las solicitudes formuladas por los ciudadanos. Como sabe, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos.

La ausencia de respuesta a las reclamaciones formuladas por los interesados en este caso, tanto en relación con la repercusión de los costes derivados de la fuga, así como de la ejecución de las nuevas acometidas, supone un incumplimiento de dicha obligación legal, generando una situación de indefensión que no resulta compatible con los principios de eficacia, servicio a los ciudadanos y buena administración consagrados en el artículo 103 de la Constitución Española.



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 esa localidad, en cuanto a la definición de acometida que la misma contiene, ajustándola 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: Que se revise la procedencia de la facturación realizada a los abonados en concepto de consumo derivado de la fuga detectada en la Calle XXX, valorando la oportunidad de anularla y, en su caso, la devolución de las cantidades abonadas, al tratarse de una pérdida producida en una conducción que, por su configuración y funcionalidad, no puede considerarse plenamente integrada en las instalaciones interiores de los usuarios, ni el consumo resulta susceptible de imputación individualizada.

TERCERA: Que, en su caso, se valore la asunción total o parcial, por parte de ese Ayuntamiento, de los costes derivados de la ejecución de las nuevas acometidas individuales ejecutadas en la referida vía pública, en la medida en que dichas actuaciones han tenido por finalidad corregir una configuración preexistente de la red que no garantizaba un adecuado funcionamiento del servicio y respecto de la cual los usuarios actuaron confiando legítimamente en su idoneidad.

CUARTA: Que, en todo caso, se dé cumplimiento efectivo a la obligación de resolver expresamente las reclamaciones formuladas por los interesados en relación con los hechos descritos, dictando resolución motivada conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, y que se analice la adecuación de la normativa municipal reguladora del servicio de abastecimiento a la normativa básica estatal y a los principios que rigen la prestación de los servicios públicos, a fin de evitar la reiteración de situaciones como la que ha dado lugar al presente expediente.

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