



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de (...) solicita, mediante escrito de fecha 15 de octubre pasado y registro de entrada en Diputación el día 22 del mismo mes, la emisión de un Informe por parte del Departamento de Asistencia a Municipios y Formación, en relación con la deuda mantenida con el Ayuntamiento, en concepto de suministro de agua domiciliaria y otras rúbricas no especificadas, por la empresa titular de un campo de golf instalado en la localidad.

En concreto, la primera autoridad municipal quiere saber *“si hay alguna normativa que nos permita cortar o restringir el consumo de agua para que la deuda no se vea aumentada”*, informándonos al respecto que, al ser bastante elevado el consumo de agua de la mencionada actividad, se vienen produciendo en ocasiones algunas deficiencias en el suministro al resto de la población.

Pues bien, a la vista de la citada petición y considerando los términos concretos y precisos en que ésta ha sido planteada, así como, la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después diremos, se procede sin más a emitir el siguiente,

INFORME

PRIMERO

Lo primero que hay que decir es que, con independencia de la forma en que se gestione el servicio público de suministro de agua domiciliaria, el Ayuntamiento de (...) es el titular del mismo y como tal ostenta una serie de potestades que derivan de su propia condición de Administración Pública. Entre ellas, la primera y más importante es la de poder acometer las condiciones de su prestación, desde la perspectiva de las obligaciones y derechos tanto del gestor del servicio como de los usuarios, garantizando en todo momento la adecuada prestación del mismo – pues, además de una obligación nacida de la relación establecida con los usuarios a través del correspondiente contrato, el Ayuntamiento, como responsable último del servicio, asume también un deber legal en determinados casos – y exigiendo a cambio el abono de las tarifas establecidas en cada caso.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

Precisamente, ha venido siendo en relación con la obligación de pago de las tarifas y las reiteradas demoras en el abono de las mismas, donde se han planteado el mayor número de problemas y, en concreto, las mayores incertidumbres sobre la posibilidad legal o no de suspender el suministro de agua a aquellos usuarios del servicio que no cumplen con sus obligaciones de pago. A este respecto, alguna doctrina jurisprudencial ha venido admitiendo la posibilidad de suspender el servicio de suministro de agua, en base a lo dispuesto en el artículo 33¹ del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales (en adelante, RSCL), aprobado mediante Decreto de 17 de junio de 1955, supeditando siempre dicha actuación al hecho de que aparezca recogida previamente en las cláusulas del contrato o, cuando menos, en el Reglamento del servicio u Ordenanza fiscal que regule la correspondiente tasa; fijándose, al mismo tiempo, las condiciones para proceder al corte del suministro, como puede ser la exigencia del impago de un determinado número de recibos.

En todo caso, la aludida jurisprudencia que, como acabamos de decir, se ha apoyado en algunas ocasiones en el citado precepto reglamentario, que reconoce expresamente la potestad de autoorganización del servicio por parte del Ayuntamiento, ha matizado también el ejercicio de dicha potestad y la aplicación de las reglas que, en su caso, pudieran llegar a regir el servicio de suministro de agua, al admitir el corte en el suministro, siempre que el incumplimiento por parte del usuario en el pago de los recibos emitidos – como ocurre en el presente caso – sea reiterado o contumaz, y la actividad desplegada por el Ayuntamiento cumpla en todo momento con el principio de proporcionalidad y se desarrolle en el ámbito de un procedimiento adecuado y con todas las garantías. Entre ellas, el de ofrecer un trámite de audiencia al interesado con el fin de no producirle indefensión.

No obstante, y a pesar de cuanto se acaba de decir, no podemos ocultar que existen ciertas discrepancias, tanto en el ámbito doctrinal como jurisprudencial, sobre la legalidad del corte en el suministro de agua por impago de la tasa, apoyadas, sobre

¹ **Artículo 33.** *Las Corporaciones locales determinarán en la reglamentación de todo servicio que establezcan las modalidades de prestación, situación, deberes y derechos de los usuarios y, si no se hubieren de desarrollar íntegramente, de quien asumiere la prestación en vez de la Administración.*



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

todo, en la naturaleza coactiva que parece impregnar la medida y, lo que es más importante, considerando la alternativa con que cuenta el Ayuntamiento para el cobro de la tasa, cuya naturaleza tributaria, en caso de resultar impagada en periodo voluntario, la hace susceptible de ser recaudada a través del procedimiento de apremio. Es por ello que algunos defienden el procedimiento de apremio, como el procedimiento prevalente y general a aplicar en caso de impago de la mencionada tasa, admitiendo con carácter subsidiario la aplicación de otras medidas más expeditivas, como es el corte en el suministro, siempre que dicha medida se encuentre recogida previamente en las normas que regulen el servicio y sirvan para corregir el reiterado impago de recibos.

En este sentido, una fórmula bastante utilizada por algunos Ayuntamientos es establecer en el Reglamento del servicio u Ordenanza fiscal reguladora de la tasa, que, en caso de impago de un determinado número de recibos consecutivos, podrá presumirse que el usuario en cuestión se ha dado de baja, habilitando en tales circunstancias al Ayuntamiento para proceder al corte del suministro. Otros, por el contrario, aún reconociendo la existencia del procedimiento de apremio y su utilización como instrumento ordinario para el cobro de los recibos pendientes de pago a la finalización del periodo voluntario, han optado, en casos excepcionales o extraordinarios, como puede ser la reiteración en el impago de recibos, por recoger en el Reglamento u Ordenanza las condiciones para proceder al corte del suministro, estableciendo, por ejemplo, el impago de un determinado número de recibos o la utilización reiterada de la vía de apremio. En ambos casos, el trámite de audiencia a los interesados, como trámite esencial del procedimiento que habrá de concluir, en su caso, con la resolución de interrupción en la prestación del servicio de suministro de agua, será condición ineludible para dar cobertura a la actuación municipal.

En el supuesto sometido a nuestra consideración, se da además la circunstancia de que el sujeto deudor de la tasa por suministro de agua es el titular de un campo de golf, cuyo elevado consumo, según el propio Ayuntamiento, provoca en ocasiones inevitables déficits en el suministro de agua al resto de la población, máxime en épocas de sequía como la que atravesamos en la actualidad. En tales circunstancias, no parece descabellado admitir la facultad del Ayuntamiento para restringir e, incluso, interrumpir el suministro de agua al citado campo de golf, cuando, como en el presente caso, tanto



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

por el elevado consumo, como por la falta de pago de la deuda, se puede llegar a poner en cuestión la prestación normal del servicio, tanto desde el punto de vista del caudal suministrado al resto de la población, como en lo relativo a la insuficiencia de los recursos necesarios para pagar la captación, tratamiento y demás costes de funcionamiento del servicio, como consecuencia de los reiterados impagos de los recibos por parte de los sujetos titulares del campo de golf.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 de octubre de 2003 (RJ 2003/7885), tras rechazar los argumentos del recurrente de que el corte en el suministro de agua por impago de recibos resultaba contrario al principio de proporcionalidad, ha llegado a decir, en su Fundamento de Derecho Cuarto, que “(...) *la previsión reglamentaria de esa medida del corte del suministro por impago en principio resulta razonable, al ir dirigida a mantener la regularidad de la fuente de financiación que permite el normal funcionamiento del suministro*”.

En cualquier caso, para poder actuar conforme acabamos de indicar, reiteramos, una vez más, la obligación puesta a cargo del Ayuntamiento de tener que recoger las mencionadas condiciones de prestación del servicio en el correspondiente Reglamento u Ordenanza fiscal, así como, la necesidad de proceder al trámite de audiencia, con carácter previo al corte del suministro, al objeto de poder oír a los usuarios afectados, con la finalidad de no producirles indefensión en la recepción de un servicio que la jurisprudencia viene calificando de esencial, bien es verdad que en otros ámbitos distintos de los campos de golf.

SEGUNDO

Precisamente, que se trate, como se trata en el presente caso, de una deuda generada por el suministro de agua potable a un campo de golf, nos lleva a plantearnos hasta qué punto los Ayuntamientos están obligados a prestar el citado servicio público a tales instalaciones, ajenas por completo a la comunidad de usuarios a que van destinados los denominados *servicios mínimos municipales*, y consumidoras, por otra parte, de una gran cantidad de agua potable empleada en el riego de sus extensas praderas verdes, con evidente perjuicio para los verdaderos destinatarios del servicio que, dadas las características del agua y su potabilidad – esto es, destinada al consumo



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

humano –, no pueden ser otros que los integrantes de la comunidad vecinal y sus diversas necesidades domésticas. O dicho de otra forma, ¿están obligados los Ayuntamientos a tener que suministrar agua potable para fines distintos del consumo humano y más allá del ámbito doméstico?

Pues bien, tratando de responder a la pregunta formulada, hay que recordar, en primer lugar, que el establecimiento y la prestación del servicio público de suministro de agua potable, según el artículo 26.1, letra a), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL), sólo adquiere para el Ayuntamiento la naturaleza de un deber u obligación legal, cuando tenga por finalidad el consumo humano o la satisfacción del resto de necesidades básicas de los seres humanos, entre las cuales no se encuentra, desde luego, la práctica del golf y sí aquellos otros usos domésticos cuya disponibilidad contribuye a mejorar la calidad de vida de los usuarios del servicio.

Es lo mismo que viene a decir, desde otra perspectiva, el artículo 18 del texto legal citado, cuando al enumerar, en su apartado 1, los derechos y deberes de los vecinos de cualquier municipio, reconoce, en su letra g), el derecho de aquellos a exigir la prestación de los denominados servicios mínimos municipales, entre los cuales, según el artículo 26.1, letra a), anteriormente citado, se encontraría el “abastecimiento domiciliario de agua potable”.

En segundo lugar, cabe interpretar también que cuando el legislador utiliza la expresión “abastecimiento domiciliario de agua potable” y lo califica de servicio mínimo de carácter obligatorio a prestar por todos los municipios, lo hace para referirse estrictamente – pues, al tratarse de una obligación legal, sólo cabe una interpretación restrictiva – a un servicio de abastecimiento de agua dirigido al núcleo de población constituido por las viviendas o domicilios de la comunidad vecinal, cuya estructura puede ser compacta o estar más o menos dispersa, pero sin que, en ningún caso, dicha expresión autorice a entender que el citado servicio deba ser prestado, en todo caso, con carácter universal y para todas las actividades desarrolladas en el propio término municipal.

Otra cosa distinta son las actividades y servicios, incluso, de naturaleza pública que, con carácter voluntario, y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la citada



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

LRBRL, pueden llegar a promover o prestar los distintos municipios, con la finalidad de satisfacer aquellas otras necesidades y aspiraciones demandadas por la comunidad vecinal. Nos referimos, concretamente, al “suministro de agua” de que habla en su apartado 2, letra I), el citado precepto, que, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, atribuye competencias a los municipios para la implantación y mantenimiento del correspondiente servicio público. En este caso, los destinatarios últimos del suministro de agua son los titulares de las actividades comerciales, industriales o de cualquier otro tipo desarrolladas en el propio término municipal, los cuales no pueden ya invocar un derecho a la prestación del servicio reconocido legalmente, sino únicamente la posibilidad de acceder a él en los términos y condiciones establecidas en el propio contrato de suministro.

Y es, precisamente, en este conjunto de relaciones recíprocas, nacidas voluntariamente tras la firma del contrato, donde, desde nuestro punto de vista, se inserta el servicio público de suministro de agua que de forma habitual viene prestándose por el Ayuntamiento de (...) a las instalaciones del campo de golf. De forma que, será el propio Ayuntamiento como titular del servicio el que, previa aprobación de las nuevas condiciones para su prestación y tras la preceptiva comunicación a los usuarios del mismo, pueda llegar a establecer las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación.

En este ámbito, además de la discriminación de la tarifas en función de los consumos, que puede llevar a penalizar el consumo excesivo a partir de un determinado nivel de m³ o el destino para usos distintos del abastecimiento a domicilios, muy bien podría también el Ayuntamiento plantearse las condiciones de disponibilidad del propio servicio, condicionando, restringiendo o, incluso, suprimiendo, la prestación del mismo, en aquellos casos en que, como sucede con el suministro de agua a las instalaciones de un campo de golf, puede llegar a ponerse en cuestión la propia existencia del servicio a raíz de la manifestación de dos circunstancias excepcionales o extraordinarias, como son, la escasez del propio recurso en periodos de sequía y el impago de los importes girados como contraprestación al consumo realizado.



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

En conclusión, y respondiendo a la concreta cuestión planteada por el Ayuntamiento, cabe afirmar que no existe una norma que, con carácter general, autorice a éste a cortar el suministro de agua potable en cualquier momento y de manera incondicionada, pues, además de las reciprocas obligaciones nacidas entre el Ayuntamiento y los usuarios del servicio, merced a la relación contractual establecida tras el acceso de éstos al mismo, el suministro de agua a la población puede ser en ocasiones también un deber para aquél. No obstante, como acabamos de exponer, el Ayuntamiento cuenta con mecanismos legales suficientes para imponer su indudable autoridad y evitar el reiterado incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte de los titulares del campo de golf, entre las que, de forma destacada, aparece el impago de las tasas liquidadas por la utilización del servicio.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiéndole que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no sufre en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, 4 de Noviembre de 2009