

Los derechos de acometida en los servicios públicos de suministro de agua potable y energía eléctrica

José Vicente Belenguer Mula

Letrado del Gabinete Jurídico de la Generalitat Valenciana.
Profesor Asociado del Departamento de Derecho Administrativo de
la Universidad de Valencia

Sumario: I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. II. EL DERECHO DE ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE Y ELECTRICIDAD. III. LA REGULACIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS DE ACOMETIDA EN EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE AGUA POTABLE. IV. EL REPARTO DE COSTES DERIVADOS DE LAS ACOMETIDAS ELÉCTRICAS EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO. V. EL REPARTO DE COSTES DERIVADOS DE LAS ACOMETIDAS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE SEGÚN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO. VI. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Tanto el suministro domiciliario de agua potable como el suministro de energía eléctrica están considerados en nuestra legislación vigente como servicios públicos. El primero de ellos por virtud de lo dispuesto en el art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en relación con el art. 26.1.a) de la citada Ley, y el segundo por expresarlo así el art. 2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional. Significa por tanto tal consideración, de acuerdo con la posición doctrinal mayoritaria, que estas actividades se consideran especialmente vinculadas al bien común, al interés público, en tanto en cuanto se consideran indispensables y esenciales para la vida social, que la Administración es titular y responsable de la actividad y por lo tanto la regula, y la presta bien directamente o bien indirectamente a través de empresas particulares¹.

Partiendo de esa definición como servicio público de estas actividades, resultan que ambas presentan una nota común, compartida con otros servicios

¹ Sobre la consideración del suministro de energía eléctrica como un servicio público, me remito al trabajo del Profesor ARIÑO ORTIZ, «La configuración jurídica del sector eléctrico. Prolegómenos a su estudio» publicado en el Libro *Estudios Homenaje al Profesor J. Galvañ Escutia*, Universidad de Valencia, 1980, págs. 21 y ss.

públicos como el suministro domiciliario de gas natural ², cual es que técnicamente el acceso de los ciudadanos a este servicio público requiere de la conexión de las instalaciones privadas de cada uno de ellos (la instalación eléctrica de la casa de cada uno, etc...) a las redes de distribución del elemento energético (agua, electricidad, etc...) a través de las cuales se transporta desde las instalaciones de producción o almacenamiento.

Y esta circunstancia que impone la realidad no es jurídicamente inocua sino que comporta aspectos de conflicto, particularmente referidos a las costes que los particulares y las empresas que prestan estos servicios deben soportar precisamente por la conexión de las instalaciones particulares de los ciudadanos a las redes de distribución.

La cuestión, obviamente, no consiste en un tema estrictamente privado entre particulares y empresas prestadoras de estos servicios públicos como a simple vista podría parecer, puesto que precisamente en razón a la esencialidad de estos servicios existe una intervención administrativa que obliga a los órganos competentes en cada caso a actuar en la solución de los conflictos planteados entre las partes citadas, emitiendo actos administrativos susceptibles de revisión jurisdiccional ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Esta intervención administrativa, en cada caso justificada en la titularidad del servicio público, plantea diversas cuestiones todas ellas de interés y trascendencia, cuyo tratamiento excede del objetivo de este trabajo, en que pretendemos tan sólo reflexionar en el momento presente sobre un problema puntual (el reparto de los costes entre particulares y empresas suministradoras derivados de la conexión o acceso al servicio público), en el que no obstante, a mi modo de ver, se encuentran implicados aspectos esenciales de estos servicios públicos y en concreto se suscita a su alrededor toda la problemática referida a las condiciones en que los ciudadanos pueden acceder a estos servicios públicos.

II. EL DERECHO DE ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE Y ELECTRICIDAD

El reconocimiento del derecho al acceso a los servicios públicos como un derecho subjetivo es hoy en día la posición dominante entre nuestra doctrina administrativista ³.

² Y que a su vez los diferencia de otros servicios públicos así declarados como por ejemplo la televisión, declarada así por Ley, salvo los casos de televisión por cable.

³ Así, por ejemplo, cabe citar a E. RIVERO YSERN, «La protección del usuario de los servicios públi-

El hecho de que el acceso a los servicios públicos (como ocurre en el caso que nos ocupa) se instrumenta a través de un contrato de adhesión⁴ no elimina la conclusión anterior, puesto que derivado de la consideración de la necesidad de la actividad prestacional que constituye el servicio público, la regulación del mismo impone a quien lo presta la obligación de prestarlo a todo aquel que lo solicita⁵. Es decir, la instrumentación contractual del acceso al servicio no convierte a éste en terreno donde rige el principio de autonomía de la voluntad de las partes, más allá del acto volitivo de utilizar o no el servicio prestado y de los concretos ámbitos de libre decisión entre las partes que predetermina la regulación del mismo (elección de la tarifa a aplicar en el suministro, formas de pago, etc...).

En los servicios públicos que analizamos no sólo se trata de que ambos están considerados como necesarios para la vida colectiva, sino además que jurídicamente su creación y puesta en funcionamiento es el contenido de la situación de obligación que han asumido los Poderes Públicos frente a los titulares de ese derecho subjetivo. Baste recordar el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local o el citado art. 2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que precisamente declara servicio público las actividades dedicadas al suministro de energía eléctrica al objeto de garantizar dicho suministro en favor de sus usuarios.

Es claro que el régimen jurídico de tal derecho subjetivo dependerá de la regulación legal del mismo y a tenor de la misma, del cumplimiento de las

cos», *RAP* N.º 87, págs. 205 y ss. o también *ESCRIBANO COLLADO*, «El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica», en *RAP* n.º 82, págs. 113 y ss. en los que se recogen las formulaciones clásicas de la doctrina de las que nace esta construcción. *JÈZE, Les principes généraux du Droit administratif*, París, 1926, Vol. III, etc...

⁴ Obviamente hay que recordar aquí todas las dudas doctrinales surgidas desde antiguo en torno a si en estos casos tales acuerdos bilaterales pueden constituir realmente un contrato, en tanto en cuanto la Administración fija previamente las reglas del servicio que se incorporan al contenido del contrato con independencia de la voluntad de las partes, es decir, el que gestiona el servicio carece de la posibilidad de fijar el contenido del contrato. En este sentido, *J. SALAS*, «Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones entre los usuarios de servicios públicos y las empresas concesionarias», *REDA* n.º 4, págs. 29 y ss.

⁵ En este sentido, es clásica la formulación del art. 128 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que establece como obligación del concesionario «admitir al goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos dispuestos reglamentariamente», o el tenor literal del antiguo artículo 218.1 del Reglamento General de Contratos del Estado «prestar el servicio con la continuidad convenida teniendo derecho los particulares a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecidas», hoy reflejado en el art. 162.a) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratación de las Administraciones Públicas, que impone al concesionario de los servicios públicos la obligación de «prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones en que hayan sido establecidas...».

condiciones de acceso al servicio impuestas a los usuarios (condiciones de seguridad de las instalaciones privadas de energía eléctrica y agua potable⁶, condiciones de compatibilidad técnica de estas instalaciones con las de las empresas distribuidoras, etc...). Podemos decir por tanto que nos encontramos ante derechos subjetivos de base legal que tienen condicionada su eficacia a una actividad de control por parte de quien presta el servicio⁷.

Ahora bien, la configuración del acceso al servicio público como un derecho subjetivo implica la atribución a los ciudadanos de facultades en orden a exigir la prestación del mismo, y además a hacerlo en condiciones de igualdad⁸, lo cual introduce matices importantes, a mi modo de ver, en relación a los servicios públicos que analizamos y particularmente en la cuestión que es objeto de nuestra reflexión.

En efecto, el principio de igualdad insertado en el derecho de acceso a los servicios públicos impone a quienes tienen encomendado su prestación (Administración o empresas concesionarias) el cumplimiento de ciertas condiciones previas precisamente para hacerlo efectivo. En particular, y puesto que estos servicios se prestan a través de redes de distribución, la principal obligación que a mi modo de ver han de cumplir las empresas que los prestan, situados en el plano del acceso al servicio (o lo que es lo mismo, en un momento cronológicamente anterior a su disfrute continuo y regular) es la de *«proceder a la ampliación de las instalaciones de distribución cuando así sea necesario para atender nuevas demandas de suministro eléctrico»*⁹.

De ahí que considere que sin el cumplimiento de estas obligaciones previas la aplicación del principio de igualdad en el acceso a estos servicios públicos se convierte en una mera ilusión¹⁰.

⁶ Por ejemplo, cabe citar en este sentido la regulación que por razones de seguridad establece el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, o la Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975 que aprueba las Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua, así como los requisitos de acreditación del cumplimiento de tales condiciones de seguridad mediante la intervención de profesionales especialmente acreditados a tal efecto por parte de la Administración Pública.

⁷ P. ESCRIBANO COLLADO, *op. cit.*

⁸ En este sentido por ejemplo cabe citar a ALBI, *Tratado de los medios de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1960, págs. 618-29, obra en la que el autor si bien no considera que la posición del usuario frente a los servicios públicos ya constituidos constituya un derecho subjetivo, sí que defiende que ostenta un interés legítimo protegido jurisdiccionalmente en base al principio de igualdad frente al servicio público.

⁹ Así se expresa el art. 40.1.c) de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

¹⁰ Valga un ejemplo para ilustrar lo que estamos diciendo: de nada sirve reconocer el derecho de acce-

En definitiva, es una consecuencia necesaria de la conceptualización de la actividad como servicio público el que los usuarios han de encontrarse en una misma situación (legal, por supuesto, pero también económica) frente al mismo. No se trata sólo de que el particular cumpla sus obligaciones respecto de las condiciones de acceso al servicio, sino también quienes prestan los servicios tienen que cumplir las suyas, que al igual que en el caso anterior también tienen una referencia normativa clara. De esta forma, el cumplimiento de la obligación que incumbe a las empresas distribuidoras de realizar un desarrollo de sus instalaciones acompañado al desarrollo de los núcleos urbanos, se convierte, a mi modo de ver, en la condición esencial para que el acceso al servicio público se realice en condiciones de igualdad ¹¹.

III. LA REGULACIÓN GENERAL DE LOS DERECHOS DE ACOMETIDA EN EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE AGUA POTABLE

En la terminología de la normativa de los servicios públicos que como el suministro domiciliario de agua potable o energía eléctrica requieren de la conexión de las redes de distribución a las instalaciones privadas de cada ciuda-

so en condiciones de igualdad al servicio público de suministro domiciliario de agua potable o electricidad si las cuantías económicas que se satisfacen por dicho acceso son radicalmente diferentes. En este sentido, si imaginamos la situación de dos propietarios de edificios contiguos que solicitan el servicio público de electricidad para sus viviendas, la aplicación del principio de igualdad exige que la empresa suministradora haya establecido por la vía pública a donde las edificaciones recae la red de distribución del servicio, puesto que de lo contrario nos podríamos encontrar con la siguiente situación: el primero de los propietarios citados al solicitar el servicio se ve en la necesidad de realizar la parte de la red de distribución no realizada como condición necesaria para que su vivienda tenga servicio (lo que como mera hipótesis podría reportarle un costo de X ptas.); el segundo propietario al solicitar el suministro como ya el primero realizó la red de distribución no tiene que soportar este coste. La diferencia cuantitativa desde el punto de vista económico entre una y otra situación puede ser verdaderamente importante.

¹¹ Viene contenida en el artículo 40.c) de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, como una de las obligaciones básicas de las empresas distribuidoras la de «proceder a la ampliación de las instalaciones de distribución cuando así sea necesario para atender nuevas demandas de suministro eléctrico, ...». El hecho de que el precepto se remita a un posterior desarrollo reglamentario en materia de acometidas eléctricas, es precisamente lo que, a mi juicio, realza el valor de la jurisprudencia sentada en torno a esta cuestión, puesto que en ella podemos encontrar las pautas a seguir para el futuro desarrollo reglamentario pendiente tras la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

En cualquier caso, interesa resaltar que el cumplimiento de esa obligación es la condición necesaria para que el acceso al servicio público se materialice en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos puesto que de ella depende en gran medida el coste que deberán soportar los ciudadanos por beneficiarse del mismo. Si la empresa distribuidora cumple su obligación los costes soportados por los particulares serán razonablemente equivalentes, en caso contrario, es posible la aparición de disfunciones, sobrecostes y en definitiva situaciones que chocarían con el principio de igualdad.

dano se entiende por acometida precisamente esta instalación de unión entre ambas.

La definición nos la ofrece el artículo 1.º del Real Decreto 2949/1982, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre Acometidas Eléctricas, y de la misma se desprende que por acometida hay que considerar:

1.— Una *instalación eléctrica intermedia*, cuyo origen se encuentra en la red de distribución (es decir, en las instalaciones de única y exclusiva propiedad de las empresas distribuidoras) y cuyo final radica en la instalación privada de cada usuario (es decir, en las instalaciones que podemos calificar de propiedad privada).

Como literalmente señala la definición dada en el artículo 1 del Real Decreto 2949/1982, de 15 de octubre, es,

«...la parte de la instalación comprendida *ENTRE* la red de distribución y la caja o cajas generales de protección...»,

es decir, tiene su origen en la red de distribución (lo que nos permite sentar como conclusión que esta red NO ES acometida) y tiene su final en la caja general de protección de las instalaciones de cada usuario, es decir, en el primer elemento de propiedad privada de cada usuario. En definitiva, es la conexión o enlace entre unas y otras instalaciones.

2.— Una *instalación materialmente «reducida»*¹², puesto que se conceptúa como diferente a la extensión de las redes de distribución eléctrica¹³.

La definición apuntada resulta perfectamente aplicable el concepto de acometida aplicado en la normativa del servicio público de suministro domiciliario de agua potable¹⁴.

¹² En palabras del artículo 87 Reglamento de Verificaciones Eléctricas, este concepto hace referencia a «*la mínima distancia*».

¹³ Partiendo del necesario cumplimiento de la obligación de extender las redes eléctricas al compás del desarrollo urbano impuesta a las empresas eléctricas, cabe afirmar que lo lógico será que, simplificando la cuestión, por cada calle discurra la red de distribución de energía eléctrica (no en balde de la existencia o no de esta infraestructura depende la clasificación como urbano o no de un terreno conforme a la legislación urbanística), y que la acometida consista en la conexión entre esta red y las instalaciones privadas.

¹⁴ Convendrá recordar que por una Orden de 12 de febrero de 1935 del Ministerio de Industria se hizo extensivo al suministro de agua, la normativa estatal existente en materia de suministro de energía eléctrica (en concreto el Reglamento de Verificaciones Eléctricas de 12 de marzo de 1954).

Pues bien, las soluciones adoptadas por las distintas reglamentaciones de los servicios públicos en orden al reparto de los costes derivados de esta conexión han sido distintas.

La normativa del servicio público eléctrico se distingue en este punto de la regulación del servicio de suministro domiciliario de agua potable, puesto que en ella se contempla un reparto entre particulares y empresas de los costes derivados de la conexión de las instalaciones privadas a las redes de distribución de la energía eléctrica.

En efecto, el artículo 3 del Reglamento de Acometidas Eléctricas ¹⁵, hoy todavía vigente ¹⁶, establece como regla general que la participación en los costes derivados de la conexión de las instalaciones particulares a las redes de distribución de la empresa eléctrica será como promedio de *dos tercios* a cargo de la empresa eléctrica y *un tercio* a cargo de los particulares. Merece destacarse esta regla general pues, a nuestro modo de ver, es la pieza clave para entender la posición que ha mantenido en su doctrina el Tribunal Supremo.

En efecto, su carácter de instalación eléctrica INTERMEDIA o de conexión y no otra cosa, es lo que justifica que como principio general se establezca *la participación compartida en sus costes* tanto de las empresas eléctricas (dos tercios como promedio) como por los particulares (un tercio como promedio) tal y como establece el artículo 3 del Reglamento de Acometidas.

Los artículo 8 y 9 del Reglamento de Acometidas (para suministros en baja tensión) y el artículo 13 (para suministros en alta tensión) se encargan de concretar el modo de cálculo del tercio correspondiente a los usuarios, estableciendo un baremo cuya aplicación está en función del coste de la inversión realizada, entendiéndose por tal las denominadas «*instalaciones de extensión*» referidas, como se ha dicho, al propio concepto de acometida, donde se materializa la característica de instalación REDUCIDA.

Las empresas eléctricas, por su parte, para resarcirse de los costes derivados de los dos tercios que les corresponden ¹⁷ cuentan con dos vías específicas, que entre sí resultan complementarias, a saber:

¹⁵ Real Decreto 2949/1982, de 15 de octubre, publicado en el BOE de 28 de octubre de 1982.

¹⁶ La Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, deroga el Reglamento de Verificaciones Eléctricas de 12 de marzo de 1954, y también deroga al Real Decreto 2949/1982, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Acometidas Eléctricas, si bien por virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la citada Ley sigue en vigor en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario en materia de acometidas eléctricas que prevé el artículo 43 de la misma.

¹⁷ Insistimos en que el principio general del art. 3 del Reglamento de Acometidas Eléctricas es que a las

a) *A través de los derechos de responsabilidad*, parte integrante de la justificación de los derechos de acometida, que constituye una retribución proporcional al valor de la parte de las instalaciones eléctricas existentes que son utilizadas por el nuevo suministro ¹⁸.

b) *A través de las tarifas eléctricas*, puesto que conforme al Real Decreto 1538/1987 está previsto de forma expresa que el coste de las redes de distribución que debe realizar la empresa eléctrica se retribuyan en parte a través de las tarifas generales ¹⁹.

Puesto que la red de distribución se retribuye a través de estos mecanismos, a diferencia de la acometida la cual se retribuye vía los derechos de acometida, resulta claro que la gran cuestión en torno al reparto de costes entre particulares y empresas eléctricas derivados del acceso al servicio público de suministro de energía eléctrica es la referida a las instalaciones eléctricas que merecen el calificativo de acometida eléctrica, pues de ello depende que sus costes puedan ser incluidos en las liquidaciones realizadas en tal concepto por las empresas eléctricas a los ciudadanos.

Por su parte, en el servicio público de suministro domiciliario de agua potable ²⁰ el ordenamiento jurídico ha optado sencillamente por hacer recaer estos costes en exclusividad sobre las empresas que prestan este servicio. En este sentido, hay que citar a la Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975 por la

empresas que prestan el servicio corresponde satisfacer DOS TERCIOS de su importe y a los ciudadanos UN TERCIO restante.

¹⁸ Los derechos de responsabilidad retribuyen proporcionalmente la parte de las instalaciones eléctricas existentes excluidas las de generación, que son utilizadas por el nuevo suministro o la ampliación (*artículo 1 en relación con el artículo 10.4.º del Reglamento de Acometidas*), dando todo ello como resultado la cantidad que los usuarios han de abonar a la empresa eléctrica correspondiente.

¹⁹ Los arts. 4 y 9 del Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, por el que se establece el método para el cálculo de las tarifas eléctricas, son claros y concluyentes en relación a que los costes soportados por las empresas eléctricas derivados de la realización de instalaciones de distribución en media y baja tensión se recuperan en una parte, vía tarifas. La Orden de 22 de diciembre de 1988 del Ministerio de Industria y Energía, BOE 29 de diciembre de 1988, núm. 312, [pág. 36.494] sobre Costes estándares de distribución y procedimiento para su actualización, en su apartado Décimo expresamente se refiere a «*los costes fijos estándares de las instalaciones de distribución inferiores a 36 Kv...*», como uno de los que se deben tener en consideración para el cálculo de la tarifa eléctrica, apartado éste que no se ha visto modificado, ni por la Orden Ministerial de 3 de diciembre de 1993 ni por la Orden Ministerial de 15 de diciembre de 1995, de ahí que en las revisiones de las tarifas eléctricas se tome en consideración una partida destinada a compensar los costes fijos de las instalaciones de distribución en baja tensión.

²⁰ Al igual que sucede con el servicio público de suministro domiciliario de gas, que queda fuera del objeto de este trabajo, puesto que por virtud del art. 34 del Decreto 2913/1973, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles, el coste de la acometida corre a cargo de la empresa que presta el servicio.

que se aprueban las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de suministro de agua (BOE de 13 de enero de 1976) cuyo apartado 1.1.1 redactado según corrección de errores de fecha 12 de febrero de 1976 claramente establece que la instalación de la acometida correrá a cargo del suministrador.

Ahora bien, el servicio de suministro de agua potable plantea una singularidad con respecto al servicio público eléctrico derivada del reconocimiento de la competencia municipal para la prestación del mismo (art. 26.1.a Ley 7/1985, de 2 de abril) y de su consideración como servicio público local (art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril). Ello comporta la potestad de reglamentarlo en favor de estos Entes Locales, de acuerdo con las normas y principios del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, por lo que en hipótesis caben Ordenanzas Municipales que regulen esta cuestión de una forma diferente.

Contrariamente a lo que pudiera parecer, la aplicación de este concepto y de los criterios de reparto de costes expresados no ha sido pacífica, básicamente en relación al suministro eléctrico, prueba de lo cual es la litigiosidad habida en relación a estas cuestiones.

En efecto, se ha sostenido a este respecto que la obligación contenida en los artículos 87, 88 y 89 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas²¹ debía entenderse desarrollada por lo establecido en el Reglamento de Acometidas Eléctricas, o lo que es lo mismo, que su obligación general de extender sus instalaciones de distribución *no implicaba* su obligación de sufragarlas.

Con esta interpretación, y retomando lo ya expuesto se pone en tela de juicio, a mi modo de ver, la aplicación del principio de igualdad en el acceso al servicio público por parte de los usuarios, por cuanto que las condiciones económicas en que se realiza éste dependen de circunstancias absolutamente aleatorias.

Ahora bien, dicha interpretación fue pronto rechazada por parte del Tribunal Supremo que en Sentencias de 23 y 29 de mayo de 1991 manifestó que «*no existía incompatibilidad material*» entre los preceptos citados del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y el Reglamento de Acometidas Eléctricas, o lo que es lo mismo, a mi modo de ver, que la obligación de extensión de redes eléctricas impuesta a las empresas eléctricas significaba que éstas habían de correr con los costes de estas instalaciones de distribución, tal y como se desprende del hecho de que el Real Decreto 2949/1982 hubiese derogado al Decreto 394/59, de 17 de marzo, concretando su derecho a resarcirse de los costes soportados *en relación a las instalaciones eléctricas que merecían el calificati-*

²¹ Expresada, hoy día, como se ha dicho, en el art. 40.1.c) de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre.

vo de **ACOMETIDA**, y en los términos indicados en el Real Decreto 2949/1982, es decir, recibiendo el **UN TERCIO** que debían satisfacer los usuarios por aplicación del mismo.

En los términos expresados por la Sentencia del Tribunal Supremo de STS 23 de mayo de 1991, el Real Decreto 2949/1982

«...se aplicará para computar todos los derechos de acometida relativos a todos los suministros eléctricos, de acuerdo con las definiciones contenidas en su artículo 1.º y con lo que se establece en los artículos 8 y siguientes para los suministros en baja tensión, PERO UNA VEZ DETERMINADAS LAS OBLIGACIONES QUE A AMBAS PARTES IMPONE LA LEGISLACIÓN VIGENTE Y QUE RESULTAN EN SU CASO DE LOS ARTÍCULOS TAN REPETIDAMENTE CITADOS 87, 88 Y 89 RVE...» (Fundamento Jurídico Cuarto). Ello significa que *«el mantenimiento de las líneas conductoras en condiciones idóneas para atender las demandas normales de suministro, o en su caso el refuerzo de las mismas con este fin, NO PUEDE REPERCUTIRSE A LOS USUARIOS PORQUE FORMA PARTE DE LAS EMPRESAS Y DE LAS INVERSIONES PRECISAS PARA ATENDER A LAS SOLICITUDES DEL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, QUE CONSTITUYEN LA BASE DE SU PARTICULAR NEGOCIO, no siendo olvidable que las instalaciones de la red de distribución son, en todo caso, propiedad de la compañía suministradora (art. 23.1 RD 2949/92) ... comportando la obligación de mantener, extender y ampliar, al menos en suelo urbano (art. 88) la red de distribución de energía eléctrica, no sólo la realización de la extensión o ampliación, sino que se efectúe con cargo a la empresa suministradora, de tal modo que el particular sólo precise construir la acometida individual»* (Fundamento Jurídico Quinto).

De ahí el interés que pueda tener recopilar los criterios expresados por el Tribunal Supremo en torno a esta cuestión.

IV. EL REPARTO DE COSTES DERIVADOS DE LAS ACOMETIDAS ELÉCTRICAS EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

a) El concepto de acometida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo ha ratificado continuamente que por acometida ha de entenderse una instalación de intermedia y reducida y fundamentalmente ha considerado que en ningún caso merece tal consideración aquellas instalacio-

nes eléctricas que se dedican a la DISTRIBUCIÓN es decir, que son utilizadas por las empresas eléctricas para prestar el servicio a varios usuarios.

Así por ejemplo la STS de 22 de diciembre de 1988 ²², resolviendo si un Centro de Transformación debía ser o no considerado como instalación de extensión, señaló que tal instalación,

«... no podía tipificarse como instalación de extensión, de construido técnico más reducido... *PORQUE EN DEFINITIVA SERÍAN GASTOS DE AMPLIACIÓN DE LAS REDES DE DISTRIBUCIÓN...*».

En el mismo sentido la STS de 14 de octubre de 1994 ²³ y la STS de 11 de junio de 1996 ²⁴. En la primera de estas dos Sentencias que citamos se señala con toda claridad que,

«...los costes relativos al centro de transformación instalado han de ser excluidos —conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Sala, ya citada, y a las Sentencias de 22 de diciembre de 1988 y 6 de noviembre de 1991, recaídas en casos similares— por tratarse de una ampliación necesaria de la red de distribución, una mejora o refuerzo de la misma, que no puede, por ello, repercutirse total o parcialmente al solicitante...».

Ratifica así el Tribunal Supremo que la instalación eléctrica que merece la consideración de red de distribución no puede identificarse con el concepto de acometida, y por lo tanto aquélla ha de quedar excluida de la cuantificación de los derechos de acometida que pueden percibir las empresas eléctricas.

b) Los criterios expresados por el Tribunal Supremo en orden a determinar que instalaciones pueden ser incluidas por las empresas eléctricas en la justificación de sus derechos de acometida

La doctrina sentada por el Tribunal Supremo ha pretendido el esclarecimiento de la cuestión referida a qué instalaciones pueden ser incluidas por las empresas eléctricas en la justificación de los derechos de acometida desde una perspectiva general, partiendo del necesario deslinde entre las obligaciones de los particulares y las obligaciones de las empresas eléctricas.

²² STS de 22 de diciembre de 1988, Sala 3.ª. Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Pérez Gimeno.

²³ STS de 14 de octubre de 1994. Recurso núm. 694/1987, Sala 3.ª, Sección 3.ª. Ponente: Excmo. Sr. D. José María Morenilla Rodríguez.

²⁴ STS de 11 de junio de 1996. Recurso de Apelación núm. 648/1993, Sala 3.ª, Sección 3.ª. Ponente: Excmo. D. Óscar González y González.

Es evidente que esta cuestión es verdaderamente el núcleo central a dilucidar en este tipo de conflictos, como se ha dicho, puesto que la regla general de participación en los costes (art. 3 del Reglamento de Acometidas) cuando se trata de asignarle cuantías concretas, requiere determinar qué instalaciones deben ser sufragadas en tal proporción y cuáles han de ser costeadas exclusivamente por las empresas eléctricas.

Esta posición se manifiesta expresamente o subyace en todas y cada una de las Sentencias que se están citando a lo largo de este trabajo, si bien destaca en las tres Sentencias, a mi modo de ver, claves sobre la cuestión que nos ocupa, de fechas 6, 23 y 29 de mayo de 1991²⁵.

De acuerdo con la doctrina que sientan estas tres sentencias,

«... el Reglamento de Verificaciones Eléctricas ... impone a las entidades distribuidoras la obligación de *efectuar las ampliaciones necesarias para atender las exigencias del mercado eléctrico en las zonas que estén servidas por dichas entidades ... (art. 87.1 RVE) y de establecer los centros de transformación en condiciones y con capacidad bastante para proporcionar a las redes de distribución en baja tensión un suministro regular (art. 89 RVE)*, preceptos que están poniendo de manifiesto que el mantenimiento de las líneas conductoras en condiciones idóneas para atender las demandas normales de suministro —o en su caso, el refuerzo de las mismas con este fin— *no puede repercutirse a los usuarios* porque forman parte de las empresas y de las inversiones precisas para atender las solicitudes del consumo de energía que constituyen la base de su particular negocio, no siendo olvidable que las instalaciones de la red de distribución son en todo caso propiedad de la Compañía suministradora (art. 23.1 RD 2949/1982) ...» (STS 23 de mayo de 1991).

Este deslinde obligacional,

«... no se efectúa con carácter de generalidad o universalidad, dado que el art. 87.2 RVE ya tomaba en consideración que puedan existir peticionarios que solicitaran una extensión o una ampliación notoriamente superior a la de las zonas colindantes, lo que conlleva la aplicación de un régimen de participación en el necesario coste de inversión» (STS de 29 de mayo de 1991),

²⁵ Las SSTs de 6 de mayo de 1991, 23 de mayo de 1991 y 29 de mayo de 1991 tuvieron como Ponente al Excmo. Sr. D. José Moreno Moreno.

pero sí implica que cuando el suministro no presente estas notas singulares resultará de aplicación al mismo las consecuencias económicas derivadas del mismo ²⁶.

Recogiendo la posición sostenida en las Sentencias citadas, la de 14 de octubre de 1994, a la que ya nos hemos referido con anterioridad, manifiesta que,

«... La contribución de los usuarios a los costes de nuevos suministros de energía eléctrica viene regulada por el Reglamento sobre Acometidas Eléctricas aprobado por Real Decreto 2949/1982, de 15 de octubre, que modificó, adaptándolo a las nuevas circunstancias socioeconómicas, el anterior Reglamento de Verificaciones Eléctricas de 12 de marzo de 1954, desarrollado por el Decreto de 17 de marzo de 1959 ... Una ya extensa jurisprudencia de esta Sala en esta materia (Sentencias de 7 y 22 de octubre y 7 de noviembre de 1993, por citar algunas de las más recientes) declara que las empresas distribuidoras tienen las obligaciones a que se refieren los artículos 87, 88 y 89 del Decreto de 1954, pero también tienen derecho a recibir la compensación económica regulada en el artículo 9 del Real Decreto 2949/1982, y ello cualquiera que sea la clase de suelo donde ha de realizarse la acometida. Esta Jurisprudencia establece, pues, la compatibilidad de ambas normas, al reconocer la obligación de las empresas eléctricas distribuidoras de efectuar las ampliaciones necesarias para atender las necesidades del mercado eléctrico, que los artículos citados del Decreto de 1954 establece y el derecho paralelo a recibir la compensación económica que el citado artículo 9 del Reglamento de Acometidas determina. Este derecho se concreta, según el artículo 1.º de este mismo Reglamento, como “las compensaciones económicas que deben recibir las empresas eléctricas por las instalaciones de extensión y responsabilidad necesarias para hacer posibles los nuevos suministros o las ampliaciones de los ya existentes en las condiciones reglamentariamente establecidas”, fijando el artículo 3.º la participación de los abonados en proporción —un tercio como promedio— a las inversiones realizadas...».

c) Los costes de acometida eléctrica como gastos de urbanización

Ahora bien, la cuestión del reparto de costes entre particulares y empresas eléctricas no quedaría completamente esbozada sin la referencia a la normativa

²⁶ Se ha de hacer notar que el Reglamento de Acometidas Eléctricas contiene un régimen especial de participación en los costes de inversión para los suministros «especiales» en sus artículos 14 y siguientes, debiéndose considerar como tales los que se ajusten a la definición de los mismos dada en los indicados preceptos.

urbanística que considera a los costes de extensión de las redes eléctricas como *gastos de urbanización*.

Los artículos 122.1.a) de la Ley del Suelo de 1976 y 59.2 del Reglamento de Gestión Urbanística²⁷ señalan que,

«en los gastos de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios afectados se comprenden los siguientes conceptos: a) el coste de las obras de ... suministro de energía eléctrica que estén previstas en los planes y proyectos y sean de interés para la unidad de ejecución, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que presten los servicios, salvo en la parte que deban contribuir los usuarios según la reglamentación de aquéllos...».

Sobre estos preceptos, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de perfilar su adecuada interpretación en la STS de 16 de diciembre de 1987. En esta sentencia, aceptando los fundamentos de la Apelada, el Tribunal Supremo manifiesta con rotundidad que

«De la Ley sobre Régimen del Suelo de 9 de abril de 1976, en sus artículos 83.3-2.^a, respecto de suelo urbano, 84.3-c), en cuanto al urbanizable programado, 85.2, en lo que a suelo urbanizable sin programar se refiere, una vez aprobado un Programa de Actuación Urbanística, y 120.1-b), corroborado por el 58 del Reglamento de Gestión de 25 de agosto de 1978 para todos los terrenos afectados por una actuación urbanística, se desprende como norma de carácter general la carga de los propietarios del suelo de sufragar los costes de la urbanización, entre los que se encuentran, conforme a los artículos 122.1-a) y 59.1-d), respectivamente, de dichas disposiciones, los correspondientes a las obras de suministro de energía eléctrica previstas en los planes y proyectos y que sean de interés para el sector o área de actuación. Sin embargo, respecto de los costes de estas obras, que comprenden también la conducción y distribución de la energía, la carga no gravita por entero sobre los propietarios, sino que, de acuerdo con el citado artículo 122.1-a) y el 59.2 del referido Reglamento, la misma se distribuye entre los mismos y las empresas concesionarias que presten los servicios, asignando a éstas la diferencia que exista entre los gastos de instalación de las redes y la parte que deban satisfacer los usuarios según la reglamentación de

²⁷ Así lo recogía también el art. 155.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, precepto que se ha visto anulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, por tratarse de Derecho supletorio, en razón a lo cual hay que considerar hoy vigente el citado art. 122.1.a) del la Ley del Suelo de 1976 por virtud de dicha Sentencia.

aquéllos. Mas sin que por este reparto de costes decaiga la obligación de los propietarios de atender a su pago, por cuanto él no obstante, esta obligación a ellos exigible conforme a los artículos 130, 131 y 132 de la antes aludida Ley, los precitados artículos 122.1-a) y 59.2 únicamente les autoriza a, una vez efectuado el pago, reintegrarse de las empresas concesionarias que prestaren los servicios de la parte a las mismas correspondiente, para el ejercicio de cuya facultad la Administración actuante les expedirá certificación acreditativa de los costes...».

Tal consideración, como puede apreciarse, determina un derecho de resarcimiento en favor de los particulares que sufragen estos costes de urbanización y la correlativa obligación a cargo de las empresas eléctricas de resarcirlos, que ratifica desde esta vertiente del ordenamiento jurídico la obligación general que incumbe a las empresas de sufragar los costes derivados de dicha ampliación de sus instalaciones.

Quiere con ello decirse que tanto en suelo urbano, cuando éste exija de una urbanización integral de todos los elementos y servicios que determinan esta clasificación, puesto que éste ha de incluirse en una unidad de actuación, como respecto de todo el suelo urbanizable²⁸, la normativa urbanística contempla un derecho al resarcimiento en favor de los propietarios/promotores de la urbanización *salvo en la parte que deban contribuir los usuarios según la reglamentación de aquéllos*, es decir, salvo en la parte correspondiente a los usuarios según el Reglamento sobre Acometidas Eléctricas, o la norma que lo sustituya.

De esta forma se completa el cuadro del reparto de los costes derivados del acceso al suministro eléctrico (acometidas eléctricas), puesto que allí donde la clasificación urbanística sea la de suelo urbano y la actuación a desarrollar sea aislada, es decir, no incluida en unidades de ejecución, de acuerdo con la definición de suelo urbano ha de presumirse que en el mismo ya existen una serie de servicios entre los que se encuentra el suministro de energía eléctrica, con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o haya de construirse, lo que significa que en éste ámbito adquiere una materialización directa la obligación de extensión de redes de distribución prevista en el art. 40 de la Ley 40/1994, viniendo el particular obligado a sufragar, única y exclusivamente UN TERCIO de la acometida propiamente dicha en los términos previstos en el art. 3, 8, 9, etc... del Reglamento de Acometidas Eléctricas.

²⁸ Piénsese en la economía de medios que se produce si el urbanizador que debe realizar una zanja para las tuberías de suministro de agua, aprovecha dicha zanja para el suministro de energía eléctrica, al tiempo que el efecto beneficioso que produce el desarrollo sucesivo en el tiempo de estas actuaciones y no que una vez terminadas las vías públicas éstas deban deshacerse para establecer las redes de suministro de energía eléctrica.

d) La Orden de 27 de marzo de 1991 de la Generalitat Valenciana como ejemplo de disposición normativa que aplica la doctrina del Tribunal Supremo expresada

A través de la Orden de 27 de marzo de 1991 de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo sobre extensión de Redes Eléctricas ²⁹, la Generalitat Valenciana fue pionera respecto del resto de las Comunidades Autónomas en regular la cuestión que analizamos, en desarrollo de lo dispuesto en la normativa del servicio público eléctrico y de la normativa urbanística afectante al mismo.

La Orden Autonómica de 27 de marzo de 1991 sobre extensión de redes eléctricas citada fue objeto de impugnación jurisdiccional por parte de las empresas eléctricas distribuidoras de energía eléctrica en la Comunidad Valenciana, siendo declarada conforme a Derecho por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a través de la Sentencia 664/1993 de 17 de mayo de 1993 y por la Sentencia 739/1993 de 4 de junio de 1993. La primera de las Sentencias citadas ha sido ratificada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1995 ³⁰.

A través de esta Sentencia del Tribunal Supremo se ha venido a ratificar la constante posición de la Jurisprudencia en torno a los criterios que han de regir el reparto de los costes derivados del acceso al servicio público de suministro domiciliario de energía eléctrica que han quedado expresados en apartados anteriores.

Si bien es cierto que la Orden Autonómica citada tiene un ámbito territorial de aplicación reducido a la Comunidad Autónoma Valenciana, no lo es menos que el hecho de que en la Sentencia de 27 de noviembre de 1995 se reconozca que la misma no hace más que interpretar la reglamentación eléctrica vigente, otorga a la doctrina sentada en ella un alcance que trasciende del ámbito territorial autonómico.

El punto de partida de esta disposición autonómica fue el intento de superar uno de los grandes problemas que planteaba la aplicación del Reglamento de Acometidas de una forma acorde a lo dispuesto en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y por lo tanto para exigir, por parte de la Administración competente en relación a este servicio público, la materialización de la obligación de las empresas eléctricas de ampliación de sus redes de distribución al compás

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 3 de mayo de 1991.

³⁰ STS de 27 de noviembre de 1995. Recurso núm. 3856/1993, Sala 3.ª, Sección 3.ª. Ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González y González.

del desarrollo urbanístico y demográfico, cual era la inadaptación de este último a la normativa urbanística.

En efecto, por razón de su fecha de promulgación, los artículos 87, 88 y 89 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas no hacen alusión a los conceptos de «suelo urbano», «suelo urbanizable» y «suelo no urbanizable» actualmente vigentes. Podía ello traer la duda de *en cuál de ellos* debía materializarse la obligación general de extensión de redes eléctricas que contemplan estos preceptos.

Resultaba así necesaria una adaptación de la normativa eléctrica a la legislación urbanística, entre otras razones por cuanto que el problema que analizamos guarda una íntima conexión con el Urbanismo, pues como ya se ha indicado no es irrelevante el hecho de que la normativa urbanística haga depender, entre otros, del hecho de que se cuente o no con suministro de energía eléctrica, la clasificación como suelo urbano de un terreno, y además en relación al suelo urbanizable conceptúa las infraestructuras precisas para la prestación de este servicio público como un gasto de urbanización necesario.

De acuerdo con ello, la Orden de 27 de marzo de 1991 sobre extensión de redes eléctricas, contempla dos supuestos bien diferenciados: a) actuaciones aisladas en suelo urbano no incluido en unidad de ejecución; y b) urbanización de unidades de ejecución ya sean en suelo urbano o en suelo urbanizable.

Para el primer supuesto, el artículo 2 de la citada Orden de 27 de marzo de 1991, dispone que:

«En las solicitudes de suministro eléctrico en baja tensión en terrenos clasificados como suelo urbano no incluidos en unidades de ejecución del planeamiento urbanístico se aplicará el capítulo II del Real Decreto 2949/1982, de fecha 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Acometidas Eléctricas, siendo las únicas inversiones a tener en cuenta por las empresas distribuidoras en la justificación de derechos de acometida las que deban realizarse A PARTIR de los centros de transformación o DE LA RED DE BAJA TENSIÓN EXISTENTE, o a partir de los centros y redes de alta, media, o baja tensión QUE SEA NECESARIO REALIZAR PREVIAMENTE, en cumplimiento de la obligación genérica de extensión de redes en este tipo de suelo contenida en el artículo 1 de esta Orden».

Para el segundo supuesto el artículo 6 de la Orden de 27 de marzo de 1991 establece que,

«1.— Corresponderá a los propietarios del suelo o promotores realizar las obras e instalaciones necesarias para el suministro de energía eléctrica en

los supuestos de primera electrificación de terrenos clasificados como suelo urbano y urbanizable programado que estén incluidos en unidades de ejecución del planeamiento urbanístico.

2.— La primera electrificación de estos terrenos deberá comprender las líneas de alta o media tensión, los centros de transformación con capacidad suficiente para las necesidades previstas de la zona y, en su caso, las redes de distribución en baja tensión.

(...)

4.— *Los propietarios del suelo o los promotores tendrán derecho a ser reintegrados por las empresas eléctricas de los costes de las líneas de alta, media o baja tensión, de los centros de transformación y de la obra civil necesaria, previa certificación de los mismos por la Administración actuante en materia urbanística.»*

En ambos casos la referencia obligada es la normativa urbanística.

En el primer caso, nos encontramos ante suelo no incluido en unidad de ejecución del planeamiento urbanístico, lo que significa que cuenta con la infraestructura adecuada para que se preste ese servicio público. Es el área propia donde ha de materializarse la obligación de las empresas eléctricas de conservar, mantener, y ampliar sus instalaciones y, por lo tanto, todas aquellas infraestructuras de distribución de la energía eléctrica han de correr a cargo de las mismas.

En el segundo caso se plantea la situación de terrenos pendientes de urbanización y en coherencia con la normativa urbanística se contempla la necesidad de que este coste sea soportado por el promotor de la urbanización, si bien se reconoce explícitamente el derecho de reintegro que ya en la legislación urbanística aparece contemplado en el artículo 122.1.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y en el art. 59 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Obviamente se desprende del somero análisis del contenido de esta disposición autonómica que al facilitar la aplicación del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y al concretar en los distintos tipos de suelo las obligaciones de las empresas eléctricas, indirectamente se estaba clarificando el reparto de los costes derivados del cumplimiento de esa obligación, y que duda cabe, que ese objetivo indirecto resulta ser el mayor logro de la misma. A partir de la misma ya no es posible para la empresa eléctrica oponer frente a la actuación de la Administración ni la inadaptación del Reglamento de Verificaciones Eléctricas

a la normativa urbanística, ni otro tipo de interpretaciones subjetivas sobre el concepto de acometida.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1995 al analizar la legalidad de esta disposición autonómica, cuyo contenido en esencia acaba de ser expuesto, y fundamentalmente al ratificar el contenido de la misma ha venido a sentar una importante doctrina que clarifica definitivamente la cuestión que estamos analizando.

Se ha de destacar que para el Tribunal Supremo la Orden de 27 de marzo de 1991 *se ha limitado a interpretar la normativa eléctrica* (Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad del Suministro y Reglamento de Acometidas) *en el sentido que lo ha venido haciendo esta Sala del Tribunal Supremo (Sentencias de 6, 20, 23 y 29 de mayo de 1991)*, disposiciones conforme a las cuales,

«... el mantenimiento de las líneas conductoras en condiciones idóneas para atender las demandas normales de suministro —o en su caso el refuerzo de las mismas con este fin— no puede repercutirse a los usuarios porque forma parte de las empresas y de las inversiones precisas para atender las solicitudes de consumo de energía, que constituyen la base de su particular negocio, no siendo olvidable que las instalaciones de la red de distribución son, en todo caso, propiedad de la Compañía suministradora (artículo 23.1 RD 2449/1982), salvo en los casos excepcionales contemplados en los apartados siguientes del propio artículo 23 citado, comportando la obligación de mantener, extender y ampliar, al menos en suelo urbano (artículo 88), la red de distribución de energía eléctrica, no sólo la realización de la extensión y ampliación, sino que se efectúe con cargo a la empresa suministradora, de tal modo que el particular sólo precise construir la acometida individual...».

Así, se estima conforme a Derecho que, en virtud de la Orden Autonómica, las únicas inversiones a tener en cuenta por las empresas distribuidoras en la liquidación de los derechos de acometida *sean las que haya que realizar A PARTIR de los centros de transformación o de la red de baja tensión existente, o A PARTIR de los centros y redes de alta, media o baja tensión que sea necesario realizar previamente, en cumplimiento de la obligación genérica de extensión de redes en los diferentes tipos de suelo*, pues ello

«... está en perfecta conjunción con las definiciones que da el artículo 1.º del Reglamento de 15 octubre 1982, ...».

Concluye el argumento el Tribunal Supremo manifestando que,

«... Entenderlo de otra forma equivaldría a hacer recaer sobre el particular solicitante de una acometida individual el coste de instalaciones que benefician a la colectividad en su conjunto y que por imperativo del mencionado precepto debe sufragar la empresa distribuidora...».

V. EL REPARTO DE COSTES DERIVADOS DE LAS ACOMETIDAS EN EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE SEGÚN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Ya se ha expresado que la titularidad local del servicio público de suministro domiciliario de agua potable introduce una importante matización, ya que de forma consustancial a dicha titularidad aparece la posibilidad de reglamentar el servicio y por lo tanto de modificar el reparto de costes fijado con carácter general por virtud de la Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975, por la que se aprueban las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de suministro de agua (BOE de 13 de enero de 1976), cuyo apartado 1.1.1 redactado según corrección de errores de fecha 12 de febrero de 1976 claramente establece que la instalación de la acometida correrá a cargo del suministrador³¹.

Por lo tanto y puesto que la situación en la que nos podemos encontrar puede variar en función de que el Ayuntamiento haya ejercitado o no su potestad reglamentaria, el presente trabajo va a centrarse en expresar cual es la normativa general (supletoria) aplicable en defecto de reglamento municipal específico y la interpretación del Tribunal Supremo al respecto.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1986 (Ar. 7407) sostiene que el importe de los gastos de reparación de una tubería que merece ser definida como acometida, han de correr a cargo del suministrador, que en definitiva es su propietario. En dicho supuesto el Ayuntamiento de Andoain, parte

³¹ Sí que merece ser destacado que cuando me refiero al «Reglamento del Servicio» aludo a una perfecta norma jurídica, puesto que en mi opinión el Contrato de Concesión Administrativa ni es una norma, ni cumple la función de ésta en orden a disciplinar los derechos y obligaciones no sólo del concesionario para con la Administración sino particularmente las obligaciones de los ciudadanos para con el concesionario, que es de lo que se trata. Y sostengo que no es una norma pues las cláusulas concesionales no son publicadas oficialmente, el procedimiento de elaboración no es el de las normas jurídicas, y además por cuanto que el destinatario de la concesión (o por mejor decir, los sujetos vinculados por este contrato) lo son la Entidad Local y la empresa concesionaria pero no los particulares. En estas condiciones entiendo que no pueden tener prevalencia alguna sobre las normas jurídicas vigentes y aplicables para resolver la cuestión planteada, máxime cuando a través de ellas se afectan tan directamente derechos de terceros.

demandada, alegó en defensa de su criterio que tales costes los sufragase el ciudadano en lugar del suministrador, tanto la costumbre seguida por la Corporación, como el Reglamento del Suministro del Agua de San Sebastián. Ambos argumentos son desestimados por el Tribunal Supremo que considera que:

«... ni siquiera cabe argüir que del Reglamento Municipal al respecto se deduzca otra conclusión, por ser éste inexistente, y resultar obvia la imposibilidad de aplicación del de otra localidad».

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1987 (Ar. 9192) ratifica que el apartado 1.1.1 de la Orden de 9 de diciembre de 1975 establece expresamente, refiriéndose a la acometida, que *«su instalación correrá a cuenta del suministrador»*, declarando la improcedencia de la percepción por parte de la empresa suministradora de cantidades por este concepto, por cuanto que no existe acuerdo alguno de los órganos competentes para autorizarle a la percepción del mismo.

En definitiva, considero que a la vista de estas Sentencias resulta analógicamente aplicable la doctrina del Tribunal Supremo antes expresada en torno a las acometidas eléctricas (SSTS de 6 de mayo de 1991, Ar. 4320; 23 de mayo de 1991, Ar. 4396; 29 de mayo de 1991, Ar. 4395, etc...).

Finalmente, también hay que remarcar la consideración de los costes de acometida en el suministro domiciliario de agua potable como gastos de urbanización, por lo que hay que considerar plena y perfectamente aplicable la doctrina anteriormente expuesta sobre idéntica cuestión en relación al servicio público de suministro de energía eléctrica, toda vez que el art. 122.1.a) de la Ley del Suelo de 1976 no distingue, sino que, por el contrario, se refiere expresamente a los costes de suministro de agua y energía eléctrica conjuntamente, lo que significa que:

a) el particular tiene la obligación de sufragar estos costes cuando de completar la urbanización se trate.

b) Ahora bien, el particular tiene el derecho a reintegrarse de la empresa suministradora de *«los gastos de instalación de las redes de suministro de agua ... salvo en la parte que deban contribuir los usuarios según la reglamentación de aquéllos»*, parte que, según la propia normativa del servicio público de suministro de agua es, como se ha visto, inexistente, es decir, según lo expuesto, a mi modo de ver, todo el coste puede ser recuperado con cargo a las empresas que prestan ese servicio público, salvo que exista reglamentación del servicio a cargo de las Entidades Locales que exprese lo contrario.

VI. CONCLUSIONES

1.— Las empresas que prestan los servicios públicos de suministro domiciliario de agua potable y energía eléctrica tienen la obligación de ampliar sus redes de distribución al compás del desarrollo urbanístico de las ciudades, al objeto de atender las demandas de tales servicios planteadas por los ciudadanos. Ello es una de las obligaciones básicas de las empresas, en lógica coherencia con el carácter de servicio público³² que, refiriéndonos al suministro eléctrico se declara expresamente en el artículo 2.º de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, cuando dice que éstas han de,

«atender en condiciones de IGUALDAD las demandas de nuevos suministros eléctricos en las zonas en que operen...»

y que en relación al suministro domiciliario de agua potable se infiere de la propia condición de servicio público, puesto que sólo el cumplimiento de la obligación general que incumbe a las empresas de ampliar sus redes de distribución al compás del desarrollo urbanístico de los núcleos de población con el fin de poder atender así las demandas de este esencial servicio público y, obviamente, de costear su importe con carácter previo, garantiza el acceso en condiciones económicas iguales a este servicio público, y sin que ello dependa de circunstancias aleatorias.

2.— En cuanto a la concreta atribución de los costes derivados de la extensión de redes de distribución de estos servicios públicos no cabe pasar por alto que, en los términos en que se ha expresado el Tribunal Supremo, estas instalaciones «constituyen la base del particular negocio» de las empresas, es decir, son el modo de hacer llegar hasta cada usuario la energía eléctrica, y que ade-

³² No resulta ocioso traer a colación que la configuración del suministro domiciliario de energía eléctrica como servicio público en nuestro ordenamiento jurídico vigente (art. 2 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional), proveniente del Decreto-Ley de 12 de abril de 1924, reiterado en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas de 1933 y de 1954, y ratificado por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo (*Vide* a título ejemplificativo las SSTs de 13 de febrero de 1987; 20 de junio de 1989, etc.), trae de suyo, de conformidad con lo que ha señalado la generalidad de la doctrina administrativista, la atribución a los órganos competentes de la Administración de facultades de dirección y control de la prestación del servicio, encaminadas no sólo a garantizar la continuidad y la regularidad en la prestación del mismo, sino también, y lo que es más importante a los efectos que aquí nos ocupan, a garantizar el acceso de todos los ciudadanos al mismo en condiciones de igualdad lo que no es sino la consecuencia derivada de la consideración del servicio público como una actividad indispensable para la vida colectiva.

Por otra parte, también hay que relacionar la cuestión que abordamos con la configuración de la igualdad como derecho público subjetivo, en tanto en cuanto viene impuesto a los poderes públicos la omisión de todo trato discriminatorio. En este sentido, nos remitimos al artículo del Profesor J. M. BAÑO LEÓN, «La igualdad como derecho público subjetivo», publicado en REDA n.º 114, sept.-dic. 1987, págs. 179 y ss.

más, resulta de interés público que se integren en el patrimonio de las mismas, puesto que ello es una garantía respecto del adecuado estado de mantenimiento y utilización de las mismas y del cumplimiento de las normas que por razones de seguridad se impongan por parte de las Administraciones Públicas³³.

3.— Lo anterior lleva a considerar que de igual modo que las empresas eléctricas no tienen por qué sufragar los costes de las instalaciones particulares de los ciudadanos, éstos no tienen por qué sufragar los costes de las instalaciones que habrán de pertenecer necesariamente a las empresas. En la zona intermedia, es decir, en la acometida (o conexión entre unas y otras instalaciones), en la actualidad está establecido que en el suministro eléctrico la regla general sea la participación como promedio de los particulares en un tercio de los costes, y las empresas en dos tercios (art. 3 Reglamento de Acometidas), aunque nada impide a que en un futuro se pudiera establecer otro porcentaje distinto³⁴, mientras que en el suministro de agua potable el reparto establecido a nivel general y de supletoria aplicación en defecto de regulación local es que todo el coste corresponde a la empresa distribuidora.

4.— La aplicación de esta regla general y los criterios expresados para determinar cuando una instalación es red de distribución (es decir, cuando sirve para prestar el servicio público a varios usuarios) o cuando es conexión entre ésta y las instalaciones particulares (es decir, cuando sólo aprovecha a un único ciudadano) han de ser los criterios aplicables para resolver las discrepancias que se planteen en esta cuestión.

5.— En última instancia la intervención de la Administración Pública competente en cada caso no sólo viene justificada por el hecho de que a ella corresponda garantizar la adecuada aplicación de la normativa del servicio público en defensa de los intereses de los ciudadanos y de las empresas que lo prestan, sino también para salvaguardar el cumplimiento del principio básico de acceso en condiciones de igualdad al servicio público.

³³ Obsérvese que de lo contrario se atomizaría la propiedad de las instalaciones eléctricas, existiendo una multiplicidad de propietarios con la obligación de atender a su estado de conservación y mantenimiento. Por otra parte, principios generales sobre los que se asienta la regulación de la actividad de distribución eléctrica en la Ley 40/1994, tales como la ordenación unificada de la distribución, la necesaria relación con las restantes actividades eléctricas, el establecimiento de condiciones comunes equiparables para todos los usuarios de la energía, etc..., también aconsejan el mantenimiento de la propiedad de las instalaciones de distribución por las empresas eléctricas, tal y como ahora sucede por aplicación del art. 23 del Reglamento sobre Acometidas Eléctricas.

³⁴ Obviamente excederse del 50% para cada una de las partes, haciendo recaer sobre los ciudadanos más porcentaje que a las empresas eléctricas, supondría una decisión que tendría que justificarse tanto en términos jurídicos como en términos políticos, puesto que no olvidemos que mientras que las empresas eléctricas la parte que sufragan luego la repercuten en la tarifa eléctrica, y al final todos los ciudadanos corremos con dicho importe, los particulares carecen de esta posibilidad.

IV. Reseñas de Legislación y Jurisprudencia

