



León, 21 de mayo de 2019

**Ayuntamiento de XXX
(SALAMANCA)**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Deficiencias/ Renovación de tuberías/
Paralización**

Ilma. Sra.:

De nuevo nos dirigimos a **V.I.** una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20181709**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la **queja** era la existencia de algunas deficiencias en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable que se realiza en su localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, las principales carencias se centran en la insuficiencia de la captación lo que provoca puntuales situaciones de escasez, una red de distribución deteriorada y compuesta en muchos tramos por tuberías de fibrocemento que sufre frecuentes roturas, lo que a su vez provoca cortes y dificultades para los ciudadanos que no reciben el suministro en condiciones adecuadas de calidad y regularidad. Añade la queja que el parque de contadores instalado es muy antiguo, por lo que tampoco resulta eficaz para controlar los consumos y desincentivar así los comportamientos incívicos y/o abusivos que tanto perjudican el servicio.

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

En atención a dicha petición de información se remitió informe en el cual se hacía constar:

“Esta Corporación comunica como se ha hecho en ocasiones anteriores y directamente a los interesados que, en estos momentos, se están llevando a cabo obras en la red de abastecimiento del municipio por parte de la Junta de Castilla y León y que son las personas designadas por la Junta las que están llevando el control de dicha obra y su ejecución. Desde



hace más de una legislatura es prácticamente inexistente que se produzcan cortes de agua por escasez, ni siquiera en el verano de 2017 en el que sufrimos una gran sequía se produjeron cortes en el suministro de agua, los únicos cortes de agua son puntuales debido a las obras que se están realizando.

La potabilidad del agua es comprobable a través de los diversos análisis que se llevan a cabo por parte de la empresa AQUIMISA especializada en este tema y que está contratada por este Ayuntamiento.

Se adjunta a este escrito copia de la ordenanza de agua.

Respecto al tema de contadores de agua le reitero que se propuso en el último pleno celebrado por este Ayuntamiento que las personas que tenían contadores de agua defectuosos o manipulados se les notificaría por la empresa que regularmente lleva a cabo la revisión y lectura de contadores y por parte de la alcaldía se propuso sanciones diversas por si persistía el fraude con votos en contra del grupo de la oposición a este Ayuntamiento.

En estos momentos esta administración no le puede informar de plazos para culminar con la sustitución de la totalidad de los materiales referenciados debido a que no depende única y exclusivamente de esta administración.

De este informe se dio traslado a la parte interesada para que presentara las alegaciones que considerara pertinentes en defensa de la postura que mantienen ante esta Institución tramite que evacuó ratificándose en el contenido de la queja inicial y señalando que en efecto se están realizando obras de sustitución de redes de abastecimiento pero que estas obras no han concluido sin que se conozcan ni las razones de la paralización ni cuando se retomarán, lo que causa un evidente deterioro en el patrimonio e influye negativamente en el servicio público que es responsabilidad de la administración local.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones.

Como VI conoce perfectamente el servicio de abastecimiento de agua potable constituye, de conformidad con el artículo 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, un **servicio público obligatorio**, con la peculiaridad de que al tratarse de abastecimiento de agua potable alcanza la categoría de “asistencia vital”, servicio que debe ser prestado en condiciones de igualdad y de calidad, lo que significa que en la medida de lo posible deben evitarse las situaciones de cortes de suministro prolongados, o que no se planifiquen los mismos



con la suficiente antelación para que la población pueda tomar las medidas correspondientes ante los mismos.

El deber de la Entidad local de proporcionar a los vecinos este o cualquier otro servicio público mínimo, le impone la carga de buscar soluciones para su efectivo funcionamiento, lo que conlleva la obligación de renovar los sistemas o infraestructuras que por su antigüedad no atiendan en condiciones adecuadas las necesidades de los usuarios, construir depósitos con mayor capacidad para atender a las demandas de la población y en fin tomar las medidas que conduzcan a la prestación efectiva del servicio.

Las relaciones entre los usuarios y la Administración no se agotan en el derecho del usuario a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público -artículo 18.1.g) en relación con el artículo 26, ambos de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL)- sino que el usuario tiene **derecho al buen funcionamiento del servicio**, siendo una de las notas que caracterizan el servicio público la continuidad en la prestación, continuidad que no se cumpliría si por las razones que sea se producen cortes en el suministro.

Como conoce el RD 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, señala en su artículo 60.3, **un orden de preferencia** en lo que se refiere al uso privativo de las aguas, así: *1º. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. 2º. Regadíos y usos agrarios. 3º. Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4º. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5º. Acuicultura. 6º. Usos recreativos. 7º. Navegación y transporte acuático. 8º. Otros aprovechamientos.*

En este sentido de la preferencia también ha incidido el TS, así la sentencia 13-10-1989 señala que en determinadas circunstancias (como en periodos de sequía), están justificadas las medidas de carácter excepcional que pueden adoptar las administraciones para el uso racional de este recurso. En este caso desconocemos si las carencias puntuales a las que se refiere la queja se pueden deber al comportamiento de algunos usuarios que podrían estar efectuando un uso abusivo del agua potable (riego de huertas y/o jardines, llenado de piscinas, etc.). No nos consta que exista en su localidad reglamentación del servicio sino únicamente una ordenanza fiscal (BOP 22 de junio de 2018) que recoge la obligatoriedad de instalación de contadores.



Desde esta Defensoría se viene recomendando a las entidades locales, siempre que tenemos oportunidad de pronunciarnos al respecto, **que resulta necesario regular la prestación del servicio de abastecimiento de agua, establecer la correspondiente tasa e impulsar la instalación de los contadores individuales de consumo**, abandonando los antiguos sistemas de abono de una cuota anual fija o incluso, los supuestos aún frecuentes de inexistencia de cuota alguna.

En este sentido creemos que la inexistencia de contadores individuales de consumo supone no solo una falta de equidad en el reparto de los costes que supone el suministro de agua, sino también una evidente pérdida de eficiencia en la gestión pública del abastecimiento que la administración responsable tiene obligación de garantizar.

Habitualmente comprobamos como la implantación de la medición de los consumos a través de contador genera reticencias en los usuarios, sobre todo en los que consideran que les va a resultar perjudicial económicamente, y esto hace que la falta de instalación se perpetúe en el tiempo.

Esto crea un agravio comparativo entre la mayoría de los usuarios y el resto, los que no instalan el contador, y en estas situaciones resulta necesaria la actuación de la autoridad local para evitar que estas situaciones se perpetúen, cosa que se suele lograr sancionando a los usuarios que se niegan a cumplir la Ordenanza o incrementando las tarifas por consumo a los que no realizan esta instalación (los abonados que pagan una cuota fija suelen aceptar la instalación del equipo medidor cuando advierten que no les resulta rentable económicamente mantener la anterior situación).

La existencia de este tipo de regulaciones, en nuestra experiencia, suele mejorar la prestación del servicio ya que **contribuye a fijar los derechos y obligaciones de las partes, a que no se malgaste este recurso y sirve, igualmente, para hacer frente a los importantes gastos que el abastecimiento supone.**

En cuanto a las obras de renovación de la red para evitar las roturas (que afectan obviamente a la continuidad del servicio) y para sustituir las conducciones obsoletas o las que tienen materiales peligrosos como el amianto; algunas de las cuales se estarían abordando en su localidad aunque desconocemos el estado de ejecución en que se encuentran estos proyectos pues no nos ha remitido ningún dato al respecto, pese a que se le solicito expresamente; procede



que le instemos a su efectiva conclusión, con sujeción a las estipulaciones que se contengan en el pliego y al proyecto que sirva de base al contrato. Creemos que la importancia del servicio público al que se destinan estas infraestructuras justifica el necesario impulso a este proyecto por parte de esa entidad local.

En relación con la sustitución de las redes de abastecimiento de agua potable formadas en mayor o menor medida por tuberías de fibrocemento y que por ello, contienen amianto, debemos indicar que, en los últimos años, esta Institución ha tramitado varias quejas y actuaciones de oficio al respecto. En estos expedientes recordamos que el agua se encuentra íntimamente en contacto con diversos tipos y materiales de construcción desde que es captada en el medioambiente hasta su llegada hasta el grifo del consumidor.

Resulta evidente que algunas de estas sustancias pueden ser capaces de “migrar” al agua y por ello el RD 140/2003, de 7 de febrero por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano establece, en su artículo 14, respecto de los **productos de construcción en contacto con el agua** que: *“los productos de construcción que estén en contacto con el agua de consumo, por ellos mismos o por las prácticas de instalación que se utilicen, no transmitirán al agua de consumo humano sustancias o propiedades que contaminen o empeoren su calidad y supongan un riesgo para la salud de la población”*.

La disposición transitoria primera de esta misma norma dispone que **antes del 1 de enero de 2012**, se han debido llevar a cabo las **reformas y adaptaciones** necesarias en las redes de **distribución públicas** o privadas y en las instalaciones interiores de edificios públicos y establecimientos con actividad pública o comercial, derivadas de las exigencias incorporadas en diversos artículos de este RD, entre los que se encuentra el artículo 14.

En este sentido la última edición de las Guías para la calidad del agua potable la OMS señalaba: *“El agua se contamina con amianto (o asbesto) por la disolución de minerales y menas que contienen amianto, así como por el procedente de efluentes industriales, la contaminación atmosférica y las tuberías de cemento de amianto en el sistema de distribución”*.

La exfoliación de fibras de amianto de tuberías de cemento de amianto está relacionada con la agresividad del agua. Hay algunos datos que indican que la exposición al amianto atmosférico liberado del agua del grifo durante el uso de duchas o humidificadores es despreciable.



Se sabe que la exposición al amianto por inhalación es cancerígena para el ser humano, los estudios epidemiológicos de poblaciones cuyas aguas de consumo contienen altas concentraciones de amianto han generado escasas pruebas convincentes de la capacidad cancerígena del amianto ingerido, aunque se ha estudiado a fondo. Además en estudios exhaustivos en animales, el amianto no ha aumentado de forma sistemática la existencia de tumores en el aparato digestivo. No hay por consiguiente pruebas uniformes de que la ingestión de amianto sea peligrosa para la salud, de modo que no se ha considerado necesario establecer un valor de referencia basado en los efectos para la salud para el amianto en el agua de consumo”¹

Como hemos recordado en anteriores ocasiones, los riesgos para la salud pública asociados al agua se han dividido tradicionalmente en riesgos microbiológicos y riesgos químicos. Hasta la fecha, por su extensión, frecuencia de producción y población afectada, se han considerado los riesgos microbiológicos como los que precisan mayor necesidad de intervención por parte de las autoridades sanitarias. No obstante esta consideración puede verse modificada como consecuencia de una mayor percepción, por parte de la población, de los riesgos químicos asociados al medio.

En general los riesgos asociados al agua según la vía de exposición, se pueden agrupar en: riesgos por ingestión, por inhalación y por contacto. Los riesgos atribuidos a la calidad del agua de consumo humano, susceptibles de afectar a la población expuesta van a depender no solo de la calidad del agua en origen, sino también y por lo que en este momento nos interesa de los materiales empleados y del estado de conservación de las instalaciones de abastecimiento (singularmente la situación y extensión de la red de tuberías de fibrocemento).

Como VI quizá conoce la Directiva 78/319/CEE, de 20 de marzo, incorporó el amianto como sustancia tóxica y peligrosa. Posteriormente la Directiva 87/217/CEE, de 19 de marzo, dio lugar a la aprobación del RD 108/1991 de 1 de febrero sobre prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producido por amianto, en interés de la protección de dicho medio y de la salud humana.

La Directiva 1999/77/CE, de 26 de julio de 1999 **limitaba la comercialización y el uso del amianto**, señalando que la utilización del mismo y de los productos que lo contengan, puede

¹ La referencia principal que ha utilizado la OMS se contienen en el documento “*Asbestos in Drinking-water*” publicado en **Guidelines for drinking-water quality**, 2nd ed. Vol 2, OMS, Geneva, 1996.



liberar sus fibras provocando enfermedades muy graves como la asbestosis y el cáncer de pulmón, por ello señalaba que su comercialización y utilización debía someterse a severas restricciones. Esta Directiva, fue traspuesta mediante la Orden de 7 de diciembre de 2001 que no obstante estableció que *“el uso de productos que contengan fibras de amianto (...) que ya estaban instalados o en servicio antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Orden, seguirá estando permitida hasta su eliminación o el fin de su vida útil”*.

El Parlamento Europeo, en una resolución de fecha 14 de marzo de 2013 ha venido a señalar con bastante contundencia que todos los tipos de amianto resultan peligrosos, y sus efectos perjudiciales se han documentado y reglamentando apareciendo sus efectos décadas después de la exposición, sin que se haya podido establecer aún un límite de exposición al amianto por debajo del cual no exista ningún riesgo. (El subrayado es nuestro).

En atención a dichas consideraciones pide a la UE que desarrolle y aplique un modelo de detección y registro del amianto instalado, pidiendo a los propietarios de edificios y otras instalaciones (entre las que se encuentran las redes públicas de distribución de agua potable) que contengan este material que realicen controles en los mismos y elaboren planes de gestión de riesgos, así como que se elaboren modelos para el control de la presencia de fibras de amianto en el aire de los centros de trabajo y en el agua potable que se distribuye a través de las tuberías de amianto-cemento, haciendo hincapié en que todos los tipos de enfermedades causadas por el amianto, no solo por la inhalación de fibras en suspensión sino también por la ingestión de agua procedente de tuberías de amianto y contaminadas por dichas fibras, han sido reconocidas como un riesgo para la salud y pueden tardar decenas de años en manifestarse.

Finalmente el Comité Económico y Social Europeo aprobó un Dictamen el 19 de febrero de 2015 instando a la total eliminación del amianto y de los productos que lo contengan. Entre las conclusiones y recomendaciones que formula insta a la elaboración de registros de instalaciones públicas y de edificios que contengan amianto, anima a los Estados miembros a lanzar hojas de ruta y planes de acción específicos a nivel nacional, pero también a nivel local y regional para conseguir la erradicación total del amianto en la UE.

En este momento no están en discusión los efectos adversos del amianto, **indudablemente del amianto inhalado**, pero también se empieza a apuntar la posibilidad de efectos nocivos todavía no concretados respecto del amianto ingerido siendo una de las vías



posibles de introducción en el organismo, precisamente el agua de consumo, que como se ha indicado puede transportar fibras de amianto.

Teniendo en cuenta la toxicidad de este material y que solo hace unos pocos años que se está estableciendo el verdadero alcance de sus efectos nocivos, creemos que las administraciones públicas deben aplicar el **principio de precaución** en todas las cuestiones que tienen relación con este material, y señaladamente por lo que afecta a las entidades locales de nuestro ámbito territorial, en cuanto a la posible ingestión de fibras de amianto suspendidas en el agua de consumo, ya que no se ha excluido de manera definitiva que pueda causar riesgos para la salud humana.

Por ello instamos a las administraciones locales a **inventariar los tramos de la red de abastecimiento que cuentan con tuberías de fibrocemento y a elaborar un plan de sustitución o de retirada** que atienda a la previsible mayor degradación de los tramos más antiguos y evite las averías.

La reiteración en las roturas o averías en zonas concretas de una localidad puede ser un síntoma que alerte sobre la existencia de mayores deterioros en la red que aconsejen la sustitución de la misma, no solo en el punto concreto en el que se produce la avería sino también en toda la zona de influencia dado que las roturas convierten el fibrocemento en material más desmenuzable y por ello más peligroso.

En las resoluciones que hemos formulado a las entidades locales en estos casos les hemos instado a **priorizar la sustitución** de las tuberías de este material de las redes públicas de distribución de agua potable, en aplicación del principio de precaución, y en este mismo sentido tendremos que dirigirnos a esa entidad local.

Obviamente y dadas las evidentes dificultades económicas que enfrentan los municipios, sobre todo los más pequeños, como XXX, resulta fundamental el apoyo de las Diputaciones para incentivar estos cambios, introduciendo en sus convocatorias de planes provinciales partidas específicas dirigidas a primar esta sustitución, o fijando ayudas concretas dirigidas al cumplimiento de los objetivos de retirada del amianto y de los materiales que lo contienen.

En ese sentido debemos apuntar que en su momento se formuló sugerencia a la Excm. Diputación provincial de Salamanca para que arbitrara medidas de apoyo a los municipios de su provincia que facilitaran la desaparición de las tuberías de fibrocemento de las redes públicas de



distribución de agua potable atendiendo así a criterios de salud pública y colaborando en el cumplimiento de los objetivos de eliminación total del amianto.

La Diputación de Salamanca dio respuesta a nuestra sugerencia aceptándola, señalando que hacía un importante esfuerzo inversor para poner a disposición de los Ayuntamientos diferentes fuentes de financiación para la ejecución de obras y prestación de servicios locales, en función de las distintas necesidades cuya prioridad fijaba cada municipio.

Añadía que la sustitución de redes de fibrocemento era muy necesaria, no solo desde el punto de vista de eliminación de estos materiales, sino también para lograr una mayor eficiencia en el consumo de agua, que es un bien limitado y cuyos costes de mantenimiento y distribución resultan muy elevados. En esa misma línea hemos comprobado como las instituciones provinciales colaboran con los municipios de su ámbito territorial², en garantía de la salud de la población y en cumplimiento de estos objetivos marcados por las autoridades comunitarias.

Creemos que, en esta como en otras materias, debe la entidad local establecer con claridad los objetivos a conseguir a corto y medio plazo, contribuyendo así a fijar las líneas esenciales de la intervención de ese Ayuntamiento, lo que evitará suspicacias o desconfianzas entre los ciudadanos que observan como en determinadas calles se ha retirado la totalidad de este material de sus redes, mientras en otras permanece instalado y sin planes concretos para su erradicación definitiva.

Esta Institución conoce que las Corporaciones locales han venido sufriendo durante los últimos años importantes recortes presupuestarios y que ante otras demandas sociales ha sido necesario posponer determinadas intervenciones, pero ello no puede justificar el abandono indefinido en la conservación y mantenimiento de infraestructuras destinadas a la prestación de este servicio público básico, no solo para la vida, sino para el normal desarrollo de cualquier actividad.

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**:

² Así se puso de manifiesto durante el debate de la PNL/001558 de la Comisión de Fomento y Medio Ambiente de las Cortes de Castilla y León, celebrada el 14 de marzo de 2018 (Diario de Sesiones nº 469 /2018, páginas 20616 y siguientes).



Que por parte de la Entidad local que preside se adopten todas las medidas necesarias para garantizar la igualdad y regularidad en el suministro de agua de consumo humano en su localidad, regulando si fuera necesario dicho servicio por medio de reglamento para así prevenir o limitar, en su caso, los comportamientos incívicos.

Que se impulsen en su municipio los proyectos de sustitución de las tuberías de fibrocemento de las redes públicas de distribución de agua potable, atendiendo para ello a criterios de salud pública y de colaboración en el cumplimiento de los objetivos comunitarios de eliminación total del amianto y de los materiales que lo contienen.

Para todo ello puede solicitar la oportuna colaboración económica y/o técnica de la Diputación Provincial de Salamanca.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Tomás Quintana López