



Ayuntamiento de Molinaseca
Plaza García Rey S/N
24413 MOLINASECA
(León)

Ref. y asunto: 2304/2020 Actuación de oficio (cítese al contestar). Vigilancia sanitaria del agua de consumo humano/ Exclusión/ Paradasolana

Ilmo. Sr.:

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

Como recordará, esta actuación de oficio se inició al tener conocimiento esta Procuraduría del Común de que la localidad de Paradasolana, perteneciente a su municipio, está excluida del control sanitario del agua de consumo humano que efectúa la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León desde noviembre de 2017.

Al parecer se habría solicitado y obtenido la exclusión al amparo de lo establecido en el art. 3.3 b) de la Orden SAN/132/2015, de 20 de febrero, por la que se desarrolla parcialmente el RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, lo que podría perjudicar seriamente a la población abastecida (tanto la residente como la población flotante) a la que a partir de ese momento no se le estaría prestando de manera adecuada este servicio público mínimo y de carácter esencial.

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:

“INFORME

PRIMERO.- La competencia en el servicio de abastecimiento de agua potable en la localidad de Paradasolana corresponde a este Ayuntamiento.

SEGUNDO.- Como bien se indica en su solicitud, Paradasolana obtuvo la exclusión del control sanitario del agua de consumo humano al amparo de lo establecido en el artículo 3.3 b de la Orden SAN/132/2015, de 20 de febrero, en base al escaso número de habitantes, 27 en la actualidad y todo ello a sugerencia de los



servicios farmacéuticos de la Junta de Castilla y León que se encargan del control del agua de consumo humano.

TERCERO.- El control del agua se realiza exactamente igual que en el resto de localidades del municipio, realizándose análisis regularmente y sin que existan diferencias ni en las garantías sanitarias ni en las tasas que se cobran entre las distintas localidades del municipio.

CUARTO.- El servicio se presta a través de un depósito de agua construido en el año 2010 con una inversión que ascendió en su día a 68.802,00 €, sin que existen actualmente redes de distribución obsoletas ni de materiales no higiénicos como fibrocemento y habiendo habilitado y obtenido las correspondientes autorizaciones del organismo de cuenca en el año 2011 de dos captaciones, “La Herbial y El Fontanal y la Llamilla” para el abastecimiento de la localidad. Así mismo, la realización de la cloración del agua se lleva a cabo a través de cloradores automáticos instalados por este Ayuntamiento y cuyo control y mantenimiento se realiza por el personal del propio Ayuntamiento.

QUINTO.- Una vez tramitada la exclusión de Paradasolana se publicó en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y de la localidad de Paradasolana el correspondiente anuncio a fin de que se conociera por los interesados, sin que se recibieran reclamaciones o solicitudes de aclaración al respecto.

Por todo ello, desde este Ayuntamiento queremos hacerle llegar nuestro compromiso en un tema de especial importancia como el que nos ocupa, haciendo especial hincapié en que, en ningún caso, se han disminuido los controles sanitarios del agua de consumo humano en Paradasolana y que se seguirán realizando en el futuro con el mismo rigor y responsabilidad”.

A la vista de la información recabada nos gustaría efectuar algunas consideraciones y lo primero que queremos resaltar es que, en relación con la cuestión que le planteamos en nuestra petición de información y durante estos últimos años, se han venido tramitando por esta Defensoría distintas actuaciones de oficio a las cuales efectuaremos continuas alusiones durante nuestra exposición dada la evidente relación e incidencia que va a tener en las consideraciones que hemos de efectuar a ese Ayuntamiento.

Como VI probablemente conoce la Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998 relativa a la calidad de las aguas destinadas a consumo humano consideró necesario establecer a escala comunitaria unas normas de calidad básica que debían cumplir las mismas, dada su evidente importancia y repercusión en la salud general de toda la población.



Esta norma prevé, en su art. 3 una serie de exenciones a la aplicación de la Directiva entre las que se encuentra en su punto 2 b) las aguas destinadas a consumo humano procedentes de una fuente de suministro individual que produzca como media menos de 10m³ diarios o que abastezca a menos de cincuenta personas, a no ser que estas aguas sean suministradas como parte de una actividad comercial o pública. La Directiva citada fue traspuesta al ordenamiento español por el **RD 140/2003 de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano**, fijando en el art. 3 su ámbito de aplicación, aludiendo a todas las aguas definidas en el art 2.1 como aguas de consumo humano y que incluye a las suministradas como parte de una actividad comercial o pública, con independencia del volumen medio de agua suministrado.

Se excluyen expresamente del ámbito de aplicación del RD 140/2003 -art. 3.2 f)- y en lo que ahora puede resultar de interés:

“Todas aquellas aguas de consumo humano procedentes de un abastecimiento individual y domiciliario o fuente natural que suministre como media menos de 10m³ diarios de agua o que abastezca a menos de 50 personas, excepto cuando se perciba un riesgo potencial para la salud de las personas derivado de la calidad del agua, en cuyo caso la autoridad sanitaria requerirá a la administración local que adopte, para estos abastecimientos, las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en este Real Decreto”.

Parece claro, a nuestro juicio, que ambas disposiciones únicamente excluyen las aguas de consumo humano de abastecimientos individuales y/o domiciliarios que abastezcan a menos de 50 personas, pero no excluirían a los suministros públicos, como sin duda son los ofrecidos por los Ayuntamientos, independientemente de la población que resida permanentemente en los respectivos núcleos de población que los conforman, puesto que a los suministros públicos se les supone un “plus de garantía” derivada de su propia consideración como **servicio público de prestación y recepción obligatoria**.

Como sabe y conforme establece el RD 140/2003 *“la vigilancia sanitaria del agua de consumo humano es responsabilidad de la autoridad sanitaria, quien velará para que se realicen las inspecciones sanitarias periódicas en el abastecimiento (...) “La autoridad sanitaria elaborará y pondrá a disposición de los gestores (...) el Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano para su territorio, que remitirá al Ministerio de Sanidad y Consumo”.*

El Programa de Vigilancia Sanitaria del Agua en Castilla y León (en adelante PVS) se incluyó en el III Plan de Salud de Castilla y León y resultó exigible a partir del **1 de marzo de 2009**. Dicho programa establecía una serie de actuaciones para garantizar los objetivos de protección a la salud de la totalidad de la población de



Castilla y León, fijándose como **objetivo general** del mismo **el control y vigilancia eficiente** de las aguas de consumo humano y entre los objetivos específicos la concreción de responsabilidades, obligaciones y competencias de cada una de las partes implicadas en el abastecimiento, así como la planificación de la vigilancia sanitaria a efectuar.

Las responsabilidades recaen fundamentalmente en los municipios (apartado 5 del PVS y art. 4 y siguientes Dec. 140/2003) reservándose la autoridad sanitaria las medidas de vigilancia del sistema creado1.

Transcurridos varios años de funcionamiento de este diseño, que requirió de fuertes inversiones económicas sobre todo para dotar de infraestructuras y medios a los servicios municipales en cumplimiento de las determinaciones del RD 140/2003 y del PVS, en febrero de 2015 se publica la Orden SAN /132/2015 por la que se desarrolla parcialmente el RD 140/2003 y, en lo que ahora resulta de interés, viene a definir abastecimiento menor1 - art. 2.3- como aquel abastecimiento cerrado de titularidad pública y carácter domiciliario que suministre menos de 10 m³ diarios de agua o que abastezca a menos de 50 personas, y que no abastezca a ninguna industria alimentaria, ni a ningún establecimiento comercial público con potencial uso de boca entre sus clientes".

A continuación, en el art. 3.3 de la Orden SAN/132/2015 señala: "*Asimismo, y de conformidad con lo previsto en la letra f) del apartado 2 del art. 3 del RD 140/2003, de 7 de febrero, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente disposición:*

a) las aguas de consumo humano, que se distribuyan a través de redes de titularidad privada que suministren menos de 10m³ diarios o que abastezcan a menos de 50 personas.

b) los abastecimientos menores para los que la autoridad local haya solicitado expresamente su exclusión, mediante la presentación de una comunicación dirigida al Servicio Territorial competente en materia de sanidad de la provincia en la que se encuentre. En esta comunicación constará de manera expresa que se ha informado a la población abastecida de que el agua no está desinfectada, controlada, ni vigilada, y se indicará el medio por el cual se ha informado. La información a la población abastecida deberá ser reiterada al menos una vez cada 4 años".

Como primera reflexión debemos apuntar, y así se lo hemos indicado expresamente a la Consejería competente en la resolución que formulamos en la actuación de oficio **20170473**, que a nuestro juicio la Orden parece exceder lo dispuesto por el RD 140/2003 y la Directiva que la norma estatal traspone, **pues ni en una ni en otra se permite la exclusión en los casos de suministros públicos**, tan solo los



individuales y domiciliarios o procedentes de fuentes naturales siempre que cumplan con los requisitos de m³ y/o de número mínimo de personas abastecidas.

No prevé la norma estatal que un suministro público, de la entidad que sea, pueda quedar al margen de los sistemas de garantía creados para todos (no solo al margen de la vigilancia de la autoridad sanitaria, sino también del control municipal y de la realización de las necesarias labores de desinfección) y ello simplemente por la petición de la autoridad local y únicamente verificando (la Consejería nos indica que lo único que hace es “tomar nota” de la auto exclusión municipal) que se ha informado a los vecinos.

Resulta absolutamente contradictorio que un vecino residente en una localidad excluida del control sanitario tenga garantizada la salubridad y la desinfección del agua si se le suministra a través de cisternas o depósitos móviles (art. 11 RD 140/2003 y apartado 7 PVS) y no del agua que recibe a través de la red de distribución de su localidad y por la que ha abonado los costes (directos o indirectos) derivados de su implantación y las correspondientes tasas para cubrir.

La disposición citada, además, parece chocar con el resto del articulado del RD 140/2003, y para que sus disposiciones no resultaran aplicables a los abastecimientos así excluidos no deberían ser considerados abastecimientos de agua de consumo humano, cosa que de manera evidente no es posible hacer puesto que se **facilita el agua por las entidades locales** para beber, cocinar, lavarse y atender el resto de necesidades de los habitantes de la entidad local, que son habitantes del municipio y por ello tienen derecho a recibir determinados servicios básicos entre los que se encuentra el suministro de agua potable (sobre ello volveremos más adelante).

Como “aguas de consumo humano” **deben ser desinfectadas obligatoriamente**¹ – art. 10.2 RD 140/2003-, **debe proporcionarse por la administración unos mínimos de suministro adecuados** – art. 7.1 RD 140-2003 y en definitiva debe garantizarse el acceso al suministro por parte de la administración ya que el suministro de agua potable tiene la consideración de derecho humano básico² y está implícito en el derecho a la vida, en el derecho a la protección a la salud y el medio ambiente y en el derecho a una vivienda digna y adecuada, entre otros.

Como VI quizá conozca la proclamación es España del derecho humano al agua no requiere de una declaración explícita, ya que conforme establece el art. 10.2 CE “*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a libertades que la Constitución*

¹ Como señala la OMS en su última guía para la calidad del agua potable **la desinfección** es una operación de **importancia incuestionable** para el suministro de agua potable, ya que es **la única barrera** eficaz para la destrucción de numerosos agentes patógenos (principalmente las bacterias) e impide su proliferación a través de los sistemas de distribución.



reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”, de esta manera es directamente aplicable en nuestro país la resolución 64/292 de la Asamblea General de la ONU, 28 de julio de 2010, que reconoce el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y del resto de derechos humanos.²

A nuestro modo de ver, la norma reglamentaria autonómica obvia la consideración del derecho al agua potable como derecho humano **ya que excluye a determinados ciudadanos, por el hecho de residir, habitual o eventualmente en una población de menor dimensión, del acceso a un derecho que a todos nos corresponde.**

Además, a nuestro juicio la Orden SAN/132/2015 en el artículo mencionado, vulneraría lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local y en la Ley de Régimen Local de Castilla y León, dado que el servicio de abastecimiento de agua potable es un servicio público mínimo y básico (artículos 25 y 26 LBRL), que el Tribunal Supremo califica como de “asistencia vital”.

Derivado de este carácter de servicio público, las relaciones del usuario con la administración **se concretan en su derecho al establecimiento del servicio, al buen funcionamiento de éste, y al acceso a su prestación en condiciones de igualdad.**

El artículo 18.1 g) de la LBRL reconoce a los vecinos el **derecho a exigir** la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público.

En relación con el buen funcionamiento del servicio recordamos, que la continuidad en la prestación es una de las características básicas de todo servicio público, continuidad que se traduce, desde el punto de vista del usuario, en su derecho a la calidad y a la regularidad (calidad definida en cuanto a la calidad sanitaria del agua de consumo en el RD 140/2003, por referirnos más estrictamente a la cuestión que hoy nos ocupa, calidad sanitaria que no ofrece un suministro público sin desinfección, sin control y sin vigilancia sanitaria), lo que incluso podría llevar a considerar que no se presta el servicio público³.

Por todas estas razones nos dirigimos, en su momento, a la Consejería de Sanidad mediante resolución sugiriéndole:

² El Defensor del Pueblo viene dando, conforme a sus funciones, difusión a este reconocimiento, instando a los poderes públicos y autoridades españolas a tenerlo en cuenta en su actuación (Cfr. Derecho al Agua, XII informe sobre derechos humanos, Federación Iberoamericana de Ombudsman, páginas 421 y ss)



“Que se modifique o se deje sin efecto la previsión que se contiene en el artículo 3.3 b) la Orden SAN/132/2015 en relación con los abastecimientos menores, por ser contraria a lo establecido en el RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad de agua de consumo humano y demás normativa de aplicación.

Que por su parte se garantice la salubridad y la completa vigilancia sanitaria de este suministro vital, que ha sido reconocido como derecho humano básico, en todo nuestro ámbito territorial, en cumplimiento de un básico principio de igualdad”.

La Consejería de Sanidad rechazó **nuestra resolución**, manifestando que la exclusión del programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo de los abastecimientos menores que así lo soliciten no quita para que las pequeñas entidades locales que quieran puedan seguir realizando controles sanitarios si así lo desean, señalando que **esta exclusión es una decisión exclusiva de la autoridad local en el ámbito de su responsabilidad.** Pese a tal rechazo la Consejería nos manifestó que sometería a valoración y estudio la resolución en el sentido de cuidar de la mejor forma posible la salud de los ciudadanos.

Por ello más recientemente hemos vuelto a dirigir a la Consejería de Sanidad, esta vez en el marco del expediente de oficio **0369/2020**, al conocer que cada vez eran más los Ayuntamientos que auto-excluían a localidades de su ámbito territorial del control sanitario del agua de consumo, asumiendo así la autoridad municipal en exclusividad y bajo su propia responsabilidad la garantía sanitaria del agua que proporcionan a sus vecinos.

Esta Defensoría no puede permanecer impasible ante la proliferación por el territorio de este tipo de medidas que impactan de manera tan evidente en la calidad de vida y la salud de las personas que residen en las poblaciones más pequeñas y en el medio rural, las cuales además de verse privadas de otro tipo de servicios necesarios, observan cómo ni siquiera se garantiza su derecho a un servicio público básico y esencial, pues no es tal el **suministro de agua sin desinfectar, sin controlar y respecto del cual no se efectúa por la autoridad competente la oportuna vigilancia sanitaria.**

Por ello nos dirigimos nuevamente a la Consejería de Sanidad mediante resolución y hemos solicitado información a todos los Ayuntamientos, como el suyo, que mantienen algún abastecimiento sin control sanitario **en un intento de revertir esta situación**, que nos preocupa especialmente en este momento de crisis sanitaria y económica provocada por la pandemia provocada por el Covid-19, que está acercando a muchas personas a las zonas rurales en un intento de encontrar en ellas una mayor calidad de vida que la que se ofrece en las grandes ciudades, y que no existirá en poblaciones con suministros públicos sin desinfección y sin vigilancia.



Como V.I. conoce perfectamente, la OMS señala que el suministro del agua para consumo humano y el saneamiento **son elementos esenciales para la protección de la salud humana durante todos los brotes de enfermedades infecciosas**. A día de hoy **hay consenso** en distintas organizaciones científicas, como la Organización Mundial de la Salud, el ECDC/CDC (Centers for Disease Control and Prevention) y la EPA (Environmental Protection Agency) **en que el virus SARS-CoV-2 no ha sido detectado en aguas de consumo cuando están tratadas al menos con filtración y desinfección, ya que estos tratamientos eliminan o inactivan el coronavirus.**

Por ello, resulta **imprescindible** que **todas las aguas de consumo humano** sean convenientemente **desinfectadas**, ya que sólo así pueden ser seguras para beber, cocinar y para su uso higiénico, máxime teniendo en cuenta la importancia capital que la higiene de manos tienen en el control de la pandemia.

Por ello creemos que un mínimo de prudencia en la situación actual aconseja que se retomen las labores de desinfección en todos los suministros auto-excluidos, asegurando así el adecuado nivel de protección para todos los ciudadanos y en este sentido hemos formulado la oportuna resolución a la Consejería de Sanidad, en el expediente **0369/2020** al que hemos hecho referencia anteriormente. En ella además de sugerirle la modificación de la previsión normativa que se contiene en el artículo 3.3 de la Orden SAN/132/2015 en línea con nuestro anterior pronunciamiento, instamos a la Consejería a realizar las modificaciones necesarias para que en todos estos abastecimientos menores se vuelvan a efectuar, al menos, las labores de desinfección y/o filtración del agua suministrada, asegurando así la protección de todos los ciudadanos, no solo frente al virus SARS-CoV-2, sino frente a cualquier otra infección vírica que pudiera aparecer en el futuro.

La resolución formulada se encuentra aún pendiente de la respuesta por parte de la Administración Autonómica, no obstante y **dada la importancia del tema**, e independientemente de la decisión que finalmente se adopte por dicha Consejería nos gustaría sensibilizar a ese Ayuntamiento en relación con todos estos argumentos y otros que a nuestro juicio debe tener muy presentes en relación con el suministro de agua potable de Paradasolana, puesto que al parecer esa administración sigue realizando los controles necesarios y efectuando la desinfección del agua que suministra.

Así, debemos insistir en recordarle que el RD 140/2003 al establecer las responsabilidades y competencias en su ámbito de aplicación señala (art. 4.1) que los **municipios son responsables** de asegurar que el agua suministrada a través de **cualquier red de distribución, cisterna o depósito móvil en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor.**



Por ello creemos que para ese **municipio resulta perjudicial eximirse de la vigilancia sanitaria del agua de Paradasolana** puesto que dejará de contar para su labor con el respaldo de la autoridad sanitaria, **y ello sin que cambie su situación como responsable (y garante) de la inocuidad y calidad sanitaria del abastecimiento**, lo que le obligará a actuar aún con mayor celo ante situaciones de incumplimiento o de incidencias que puedan afectar a la salud de la población.

Debemos añadir que el artículo 29 del RD 140/2003 señala que la **información que debe ofrecerse al consumidor** debe ser puntual, suficiente, adecuada y actualizada, sobre todos y cada uno de los aspectos descritos en el RD 140/2003, y en este caso nada nos ha indicado respecto de la información que ese Ayuntamiento ofrece al respecto a los vecinos de esta población.

En este sentido nos parece que resulta necesario que **siempre y en todo momento** se muestre, a la vista de todos los vecinos y de cualquier otra persona que eventualmente pudiera residir o transitar por la localidad a las que se refiere este expediente, que el agua de consumo no se vigila por la autoridad sanitaria (Consejería de Sanidad) **aunque sí se desinfecta y se controla sanitariamente por el Ayuntamiento**, porque justamente esta es la situación que se produce en su municipio conforme nos manifiesta en su informe.

Esta situación, desde luego, es muy distinta a la que se recoge en la Orden SAN 132/2015 -art. 3 b)- que para estos casos señala que la información a ofrecer es que el **agua no está desinfectada, controlada ni vigilada**, y que suponemos habrá sido la ofrecida por esa entidad local en este caso (aunque no nos ha enviado copia del bando que a los efectos ha publicado).

Como hemos indicado a otras administraciones locales que se encuentran en esta misma situación, el aviso en relación con el agua de consumo debe ser mostrado de **forma permanente y visible**, aunque somos conscientes que este aviso, sin duda, **influirá muy negativamente en esta localidad** puesto que desincentivara cualquier intento de empadronamiento y llegada de nuevos residentes, o de negocios, rehabilitaciones de edificios, incluso probablemente repercutirá negativamente en el precio de los inmuebles de la zona, pues nadie adquiere un inmueble en una localidad que no cuenta con un suministro fiable de agua potable³, pero esta situación tan negativa

³ Nos gustaría apuntar que en Castilla y León, y en aplicación de esta misma normativa, hay en este momento dos provincias (Segovia y Valladolid) en las que **ninguna localidad** ha solicitado la auto exclusión. Esta realidad la percibimos desde esta Institución como un elemento importante de **desigualdad en el territorio**, con incidencia y repercusión directa en el problema de la despoblación. A nuestro juicio resulta muy difícil fijar población e incluso mantener la que ahora existe (la mayoría envejecida y con diversas patologías crónicas que se pueden complicar de manera fatal si se produce una contaminación en el agua de consumo) sin un suministro fiable y garantizado de agua potable.



puede ser paliada en parte si este aviso se corresponde con la realidad sanitaria actual del abastecimiento (agua desinfectada y controlada por la administración local).

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 **Recomendación**:

Que por parte de la administración local que V.I. preside o bien se deje sin efecto la solicitud de exclusión expresa del abastecimiento de agua de consumo humano de la localidad de Paradasolana en aplicación de la Orden SAN/132/2015, de 20 de febrero - formulada al amparo de lo establecido en su art. 3.3 b)-, ya que dicha disposición resulta contraria a lo establecido en el RD 140/2003 por el que se establecen los criterios sanitarios del agua de consumo humano, o bien se solicite nuevamente su inclusión, puesto que se realizan en esta localidad las oportunas labores de desinfección y de control analítico del abastecimiento, labores que, a la vista de las responsabilidades municipales resulta conveniente que vengan respaldadas por la oportuna vigilancia sanitaria

Que, en todo caso, se mantenga permanente y adecuadamente informados de todas estas circunstancias y de la situación concreta de este abastecimiento de agua potable (desinfección, falta de vigilancia por parte de la autoridad sanitaria y control municipal) a todos los ciudadanos que pudieran verse afectados por estos suministros.

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 Recomendación en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López