



**Excmo. Ayuntamiento de Tudela de Duero**  
**Ilmo. Sr. Alcalde**  
**Plaza de España, 1**  
**47320 TUDELA DE DUERO**  
**(Valladolid)**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Solicitud de conexión**

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 **4207/2020**, 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 determinadas irregularidades en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable que se realiza en esa localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, en varias ocasiones se ha solicitado la conexión a dicho servicio público mínimo para una vivienda habitada situada en el paraje de XXX de su localidad, en concreto la parcela XXX, la última ocasión mediante escrito de fecha XXX (entrada XXX).

Al parecer la administración local no ha atendido las solicitudes formuladas basándose en razones urbanísticas, razones que, según se señala, no se aplican a otros vecinos de este mismo polígono que sí reciben este servicio por lo que considera que se vulnera el principio de igualdad y solicita la intervención de esta Defensoría.

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 al cual se adjunta:

- Solicitud de licencia de conexión a la red de agua y saneamiento
- Notificación de la resolución de Alcaldía de XXX con acuse de recibo de fecha XXX.
- Informe del Servicio de Padrón.
- Informe de los servicios municipales indicando que la parcela queda ubicada en



suelo no urbanizable de categoría 3. Área de interés agro-ganadero “A” y no tiene al frente viario público.

- Informe jurídico
- Resolución de Alcaldía XXX de fecha XXX en relación con las conexiones a la red denegadas a otros inmuebles habitados en esta zona.
- Plano General de Ordenación Urbana vigente
- Plano de Aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana de Tudela de Duero en tramitación.
- Cartografía catastral

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuar algunas reflexiones respecto de los derechos derivados del art. 26.1 Ley de bases de Régimen Local (LBRL) y los servicios públicos que en él se relacionan.

Como V.I. conoce sobradamente, el art. 26 LBRL efectúa una enumeración de los servicios públicos que deben prestarse **en todo caso y en todos los municipios.** Entre ellos se encuentran el alumbrado, el cementerio, la pavimentación, la limpieza viaria, el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, así como el control de alimentos y bebidas. Resulta evidente que estos servicios no tienen el mismo alcance en todo el término municipal, y alguno de ellos **solo adquieren el carácter de obligatorio** para los Ayuntamientos **en los suelos calificados como urbanos.**

La razón de que esto sea así resulta muy sencilla de entender y es fundamentalmente la imposibilidad material de llegar con las redes de alcantarillado, alumbrado o pavimentación, por ejemplo, a los rincones más recónditos del municipio y/ o a la totalidad del suelo rústico.

En este sentido, existe una doctrina jurisprudencial consolidada respecto de los servicios públicos citados en el art. 26.1 de la LBRL según la cual **se han de distinguir los servicios exigibles solo en suelo urbano, de los que son de prestación obligatoria en todo el término municipal.**

Así y comenzando por los primeros podemos citar la STSJ de Castilla y León de 08-10-2007 que señala: “(...) *no cabe defender que el Ayuntamiento está obligado a prestar el servicio público de alcantarillado en la totalidad del territorio municipal, sino que lo estará de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Y la primera matización que se debe hacer respecto a este deber municipal la encontramos en la calificación urbanística del suelo en el que se demande la prestación de estos servicios*” añadiendo esta misma resolución que “*solo en suelo urbano consolidado resulta obligatoria la prestación de este servicio público de conformidad con las previsiones del art. 26.1 a)*



de la LBRL”.

Similares consideraciones formulan otras muchas sentencias, como la STSJ de Castilla y León de 09 de abril de 2010, y la STSJ de Aragón de 23 de junio de 2008 que apunta: *“que las obligaciones que debe asumir el Ayuntamiento no son otras sino las que se derivan de la clasificación del suelo que se haya otorgado al núcleo referido”*.

Sentado lo anterior tenemos que, en el caso analizado en este expediente de queja, el inmueble para el que se solicita la conexión con el abastecimiento de agua potable municipal es una vivienda, al parecer habitada, que se encuentra ubicada en suelo no urbanizable y que además no tienen frente viario público.

Y es en este punto en el que debemos recordar que esta Institución, con base en las sentencias a las que anteriormente nos hemos referido, viene manteniendo que el **suministro de agua potable constituye un caso aparte respecto de los servicios característicos de suelos urbanos**, argumentando sustancialmente que, por regla general, las actividades autorizadas en suelo rústico no suelen precisar de pavimentación o alumbrado público, pero si es frecuente que demanden acometidas de agua potable para su adecuado desenvolvimiento.

Seguimos en este punto la doctrina del Tribunal Supremo que se ha venido pronunciando en sentido favorable al otorgamiento de licencias municipales para la conexión a la red de aguas también en suelos calificados como rústicos, cuando la actividad autorizada en los mismos conlleve consumos de agua.

Así, por ejemplo, la STS de 17 de julio de 2000 razona que al ser el suministro de agua un **servicio de obligada exigencia para poder autorizar cualquier clase de vivienda** *“los preceptos generales del ordenamiento jurídico relativos al carácter de las aguas y a su uso y a la obligación de suministro por parte del Ayuntamiento no condicionan la obligación municipal del suministro citado a la existencia de documentos urbanísticos”*. (El subrayado es nuestro).

Lo mismo cabe decir de los pronunciamientos de los TSJ sobre el suministro de agua a construcciones sitas en parcelas rústicas. EL TSJ de Castilla y León, en sentencias de 12 de abril de 2005 y 5 de diciembre de 2003, señala que una vez autorizada cualquier actividad que precise normalmente de agua para su adecuado desenvolvimiento, se genera el correlativo derecho a obtener licencia de conexión a la red municipal de abastecimiento.

La TSJ de Navarra de 31 de julio de 1999 razona que: *“el suministro de agua no se restringe al consumo humano, sino que se extiende a todo uso autorizado con independencia de que se trate de una vivienda o de cualquier otra construcción y de que ésta se halle emplazada en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable todo esto a consecuencia del carácter de servicio público básico que tiene el suministro municipal*



de aguas”.

En términos similares la STSJ de Valencia de 11 de noviembre de 2005: *“Como ha reconocido el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones, se ha de aceptar el derecho al suministro de agua en vivienda, sea cual sea su situación urbanística, una vez que se ha autorizado la primera ocupación y por consiguiente su uso para vivienda”*.

Por ello, creemos que existe el derecho a conectarse a la red de suministro de agua potable al margen de los condicionantes urbanísticos<sup>1</sup>, derecho que esta Institución extiende a las viviendas o pequeñas industrias autorizadas y situadas en suelo rústico, y por ello no podemos justificar o amparar que se niegue la conexión a viviendas habitadas como la referida en este expediente, máxime cuando hemos comprobado que en esta misma zona existen un número importante de casas unifamiliares (no solo el aludido en esta queja) que se han levantado y ocupado, **sin que nos conste ninguna reacción municipal efectiva y contraria a la consolidación de esta realidad**, y sin que conozcamos si el Ayuntamiento permitió todas estas edificaciones sin exigir a los propietarios el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas en cuanto a la dotación de servicios básicos y/o simultánea urbanización.

La incontestable existencia de todos estos inmuebles, implica, además, que los mismos estén resolviendo su abastecimiento y también su saneamiento por medios propios, lo que en nuestra experiencia suele traer aparejada una situación de potencial insalubridad por la posible contaminación de los pozos de abastecimiento de los que se suministran, con materias fecales procedentes de los vertidos a las fosas sépticas de estas edificaciones.

Estas situaciones, de contaminación de pozos y/o de acuíferos, en ocasiones pasan desapercibidas para los usuarios y cuando son detectadas su solución es difícilmente asumible para uno o varios propietarios individuales y, a nuestro modo de ver, tampoco resulta deseable que la Corporación municipal se desentienda de estas situaciones, no solo por el potencial riesgo sanitario para toda la población, sino también porque el acceso al abastecimiento de agua potable **es un derecho humano básico** y la entidad local debe tener esto muy presente al adoptar cualquier medida en relación con el mismo, **singularmente en el caso de las medidas que limiten el acceso al suministro**.

Lo antedicho no significa que deba ser el Ayuntamiento el que se haga cargo de las obras de conexión a la red municipal, al contrario, creemos que **es el propietario de**

---

<sup>1</sup> Como señala el Tribunal administrativo de Navarra en su resolución 1204/2011, de 9 de febrero *“Que la existencia de suelo urbano exija, entre otros requisitos, la existencia de servicio de abastecimiento de agua potable, no implica la regla contraria, que solo en suelo urbano haya de prestarse este servicio (...)”*



**este inmueble el que debe realizar y costear las obras necesarias, sean estas principales o accesorias, para la prestación de dicho servicio.**

Estas obras, en función de distintos factores que esta Institución desconoce, pueden llegar a ser muy costosas, pero esta cuestión es independiente del derecho que asiste al reclamante al acceso a este servicio tan esencial y debe ser valorado en su caso por el interesado, adoptando a la vista de las opciones que se le ofrezcan, la decisión que resulte más adecuada a los intereses que pretende.

En este sentido no podemos dejar de mencionar que, según el informe municipal, la parcela en la que se ubica la vivienda referida **no tiene frente a viario público** y por ello cualquier trazado que el Ayuntamiento o la propiedad pretenda hasta la red de distribución pública más cercana, supondrá el trazado de parte de la acometida por terrenos particulares.

Por ello subyace del planteamiento de la queja una cuestión jurídica que resulta muy interesante y que no podemos dejar de mencionar, ya que puede condicionar finalmente la postura que el reclamante adopte en relación con la cuestión controvertida, y es si debe el Ayuntamiento imponer la servidumbre forzosa de acueducto para facilitar el servicio de abastecimiento a este inmueble, o si son los propietarios interesados los que deben negociar con los terceros para obtener las correspondientes autorizaciones de estos, conectando posteriormente la acometida en el lugar que se indique por la administración.

Como V.I. conoce, pese a las potestades y facultades que ostentan los municipios para la prestación de los servicios públicos obligatorios, entre los que se encuentra el abastecimiento de agua potable, dicha prestación no puede realizarse al margen de lo que determinan las normas jurídicas, **ni tampoco puede afectar a los derechos de terceros más que dentro del marco de lo permitido por dichas normas.**

Así, respecto de la posibilidad de establecer una servidumbre forzosa de acueducto sobre la propiedad de un tercero, ajeno al usuario, hemos de advertir en primer lugar que el artículo 18 del Reglamento de Dominio público Hidráulico (en adelante RDPH) señala:

*“Los Organismos de cuenca podrán imponer con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil y en este Reglamento la servidumbre forzosa de acueducto, si **el aprovechamiento del recurso** o su evacuación, lo exigiera (artículo 46 de la Ley de Aguas)”-la negrita es nuestra-*

Añade el artículo 19, que:

“1. Por la servidumbre de acueducto se otorga al propietario de una finca que quiera servirse del agua de que pueda disponer para la misma, o evacuar las sobrantes,



el derecho a hacerla pasar por los predios intermedios, con obligación de indemnizar a sus dueños y a los de los predios inferiores sobre los que se filtren o caigan las aguas.

2. La servidumbre forzosa de acueducto podrá imponerse tanto por motivos de interés público como por motivos de interés privado.

3. *Se consideran motivos suficientes de interés privado los siguientes:*

a) *Abastecimiento de viviendas y establecimiento o ampliación de riegos, aprovechamientos energéticos, balnearios o industrias, así como evacuación de aguas sobrantes o residuales.*

b) Desección de lagunas y terrenos pantanosos, siempre que se cumplan las previsiones contenidas en el capítulo III de este Reglamento.

c) Evacuación de aguas procedentes de alumbramientos artificiales, de escorrentías y drenajes.”

Por último el artículo 20.1 del RDPH señala respecto de las servidumbres forzosas de acueducto:

*“No podrá imponerse la servidumbre forzosa de acueducto por motivos de interés privado en los supuestos contemplados en el artículo 559 del Código Civil<sup>2</sup>”.*

Por lo tanto, la obligación de permitir el paso de las conducciones de agua potable (o residuales) por propiedades ajenas está contemplado en la normativa vigente (Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto y el Reglamento de Dominio público Hidráulico que la desarrolla parcialmente, RD 849/1986 de 11 de abril) al regular las servidumbres forzosas, entre ellas las de acueducto, que se pueden constituir tanto por motivos de interés público como privado, salvo que se dé alguno de los supuestos aludidos en el artículo 559 CC, en cuyo caso no se podría imponer, **considerando privado el abastecimiento de viviendas y la evacuación de sus aguas residuales- artículo 19-**.

Para el establecimiento de dicha servidumbre ha de tramitarse el oportuno expediente administrativo **ante el Organismo de Cuenca<sup>3</sup>** (en este caso ante la

---

<sup>2</sup> Artículo 559 Código Civil: No puede imponerse la servidumbre forzosa de acueducto, para objeto de interés privado, sobre edificios ni sus patios o dependencias, ni sobre jardines o huertas ya existentes.

<sup>3</sup> Cfr. STSJ de Galicia, sentencia de 28 de noviembre de 2002, que señala: *“(…) en realidad lo que se está interesando es una ampliación de la red de recogida de aguas residuales para que extienda un ramal hasta la puerta de su vivienda, a lo que el Ayuntamiento no está obligado pues cumple con la obligación que le impone el artículo 26.1 a) de la Ley de bases de Régimen Local con la instalación y mantenimiento de la red de alcantarillado subterránea por las vías públicas de su jurisdicción sin adentrarse ni invadir las propiedades privadas, corriendo a cargo de los particulares la gestión de las acometidas hasta ella, y aunque el Ayuntamiento pudiera proceder a la expropiación en caso de que se diera alguno de los supuestos permitidos por la normativa sectorial, no es ese el caso de autos, en el que se trataría de proteger un interés exclusivamente privado del recurrente; y por lo que se refiere a la servidumbre*



Confederación Hidrográfica del Duero), y no ante el Ayuntamiento aunque éste sea el titular de la red de suministro y del servicio, ya que el problema de la constitución de una servidumbre no se refiere tanto a la prestación del servicio municipal como a una “*incidencia*” respecto de un concreto usuario, incidencia cuya resolución, según la normativa citada, compete a la administración hidrográfica

El expediente administrativo que se tramite debe contener planos suscritos por técnico competente, que describan tanto la topografía del terreno como las obras a realizar así como la situación de la conducción y los demás datos a los que alude el artículo 36 RDPH. De la solicitud se debe dar traslado a todos los posibles afectados que pueden realizar las alegaciones que a su derecho convengan (artículo 36 RDPH). No debemos olvidar que el propietario (o propietarios) de los terrenos sobre los que deba transcurrir la conducción **pueden oponerse al trazado** argumentando que el mismo puede establecerse con más ventajas sobre otros predios.

A nuestro juicio es en este punto en el que se plantearía la mayor dificultad en este caso, ya que tanto el artículo 46 de la Ley de Aguas, como el 18 del RDPH, emplean el término “*exigiere*” como habilitante de la servidumbre. Esta exigencia supone que no existan alternativas, esto es, que no sea posible de ninguna manera la conexión al servicio sino a través de las fincas de terceros que se convertirían entonces en predios sirvientes. Debemos tener presente que todo el régimen de las servidumbres forzosas, como limitativo del derecho de propiedad, se inspira siempre en principios restrictivos, y solo se admiten cuando no hay otra opción y en todo caso debe reducirse el gravamen en lo posible.

En cualquier caso, es el promotor del expediente el que debe hacerse cargo de los costes que suponga su trazado- artículo 26 del RDPH- y de las indemnizaciones que correspondan por el gravamen que se constituya, situación que también se produciría en el supuesto de constitución voluntaria (por acuerdo entre los particulares afectados) de la servidumbre, de acueducto conforme a lo establecido en los artículos 557 y siguientes del Código Civil.

A estos gastos habría que sumar la conservación de la acometida trazada, durante todo el tiempo que se mantenga la servidumbre, lo cual, en función de la distancia que exista entre la vivienda y el punto de entronque debe tenerse muy en cuenta también, junto con los otros condicionantes que ya hemos mencionado, a la hora de adoptar cualquier decisión al respecto.

En este sentido, y con las limitaciones que se derivan tanto de la posición de esta Institución como de la ausencia de informes técnicos (que creemos debe elaborar la administración local, puesto que es la prestadora del servicio y debe indicar al

---

*forzosa de acueducto del artículo 46 de la Ley de Aguas y 18 y ss del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, no son los Ayuntamientos los llamados a imponerla sino los Organismos de cuenca (...)*

---



solicitante el punto de conexión más cercano al que se deba conectar, insistiendo en la circunstancia de sobra conocida para esa administración local de que no son los ciudadanos los que deciden como se deben prestar en cada caso los servicios públicos, y por tanto **no son ellos los que deben ofrecer las posibles opciones a la administración sino la administración a los ciudadanos, independientemente de la decisión que finalmente se alcance**) que aconsejen o desaconsejen algún trazado que transcurra en mayor o menor medida por terrenos particulares, debemos insistir ante esa administración local en que debe hacer el mayor de los esfuerzos para facilitar al solicitante el servicio referido, sin perjuicio de que sea este, una vez conocido el punto o puntos de entronque que le ofrece la entidad local, el que deba tramitar, en su caso y de resultar necesario, el correspondiente expediente de constitución de servidumbre o bien llegar a los acuerdos con los particulares afectados.

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 Entidad local que V.I. preside, se valore la posibilidad de facilitar la conexión al servicio de abastecimiento de agua potable a la vivienda situada en el paraje de XXX de su localidad, en concreto la parcela XXX del polígono XXX, estableciendo con claridad el punto más cercano de la red pública en la que se debe efectuar el entronque, teniendo en cuenta para ello que debe ser el solicitante el que se haga cargo de los costes y gastos que se generen por la antedicha conexión y, en su caso, por de la constitución de las eventuales servidumbres de acueducto que resulten necesarias para la prestación de este servicio.**

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  
Tomás Quintana López