



Ayuntamiento XXX
(Ávila)

**Asunto: Abastecimiento agua potable/ Conexión en finca rústica/
Disconformidad**

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 **6624/2020**, 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 situación planteada en su localidad por el incumplimiento de la ordenanza reguladora del abastecimiento de agua potable vigente en el municipio.

Según manifestaciones del autor de la queja, ese Ayuntamiento ha facilitado la conexión al servicio de abastecimiento de agua potable a una finca situada en suelo rústico y que no cuenta en su interior con edificación alguna (vivienda y/o pequeña industria), finca que al parecer es propiedad de D. (...)

Se desprende del escrito presentado que el Ayuntamiento se ha hecho cargo de todos los gastos de extensión de la red hasta esta acometida privada, lo que supone un evidente incumplimiento de la ordenanza local, perjudica el servicio y provoca una evidente desigualdad entre los vecinos, que en supuestos similares no han sido autorizados a efectuar este tipo de conexiones. Por último se añade que el agua así obtenida se utiliza para el llenado de cubas agrícolas, sin que conste el control de los m³ consumidos, ni tampoco que se cumplan las medidas higiénicas que eviten el retorno accidental de los productos empleados, lo que puede comprometer la salubridad de todo el suministro en la población.

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:

“Primero.- Los términos y circunstancias contenidos en la queja formulada no son ciertos, como ya se ha hecho saber a su promovente en reiteradas y anteriores ocasiones, en los términos que seguidamente se exponen:



1- *La acometida de agua y enganche a la red de alcantarillado del municipio para dotar del servicio público de abastecimiento de agua a una parcela sita en la calle XXX del término municipal de XXX, propiedad de D.(...), fue autorizada por Decreto de la Alcaldía de XXX.*

2- *El Decreto de la Alcaldía de XXX de aprobación de una acometida de agua y enganche a la red de alcantarillado municipal contenía las instrucciones precisas: debía instalarse un contador para la lectura de agua consumida; la instalación sería sufragada por el solicitante del servicio así como los gastos de la acometida y la ejecución de la infraestructura; el solicitante del servicio debía abonar una tasa de 420,70 €; el pavimento de la calle debería reponerse a las mismas condiciones tras la realización de la obra;*

3- *Se efectuó una acometida de agua desde la red general que fue sufragada en su integridad por el solicitante D (...);*

4- *Se instaló un contador que regula el consumo de agua.*

5- *El usuario del servicio abona el importe del consumo de agua, conforme consta en informe emitido por XXX, empresa concesionaria del servicio de agua.*

Segundo.- Se adjunta copia de la Ordenanza reguladora del servicio de abastecimiento de agua potable vigente en el municipio de XXX y de la Ordenanza Fiscal que resulta aplicable

Tercero.- Se hace constar expresamente que la autorización que la Alcaldía de XXX concedió para la acometida de agua y enganche con la red de alcantarillado se ajustó a la legislación vigente y, en especial: al artículo 41.9 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre; a los artículos 25 y concordantes de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local; a los artículos 4, 5 y 6 del Reglamento del Servicio Municipal de Agua.

Asimismo, debe recordarse que es obligación de esta Administración municipal el de prestar, entre otros, de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y de alcantarillado; conforme expresamente preceptúa el artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Esta Administración municipal ha tenido presente la máxima, recogida en el artículo 84.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, relativo a que "La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue".

Por otra parte, es obligación de Corporación Municipal el de velar por la



protección del interés público, sin que pueda entrar en la discusión entre el promovente de esa queja y el particular propietario de esa finca a la que se refiere la queja, ambos vecinos de este municipio”.

Se dio traslado de este informe a la parte reclamante para que presentara las alegaciones que entendiera pertinentes en respaldo de las posiciones que ha venido manteniendo ante esta Defensoría, trámite que evacuó ratificándose íntegramente el contenido de la queja inicial, señalando que el agua se lleva a una finca rústica y para llegar a la misma hay que salvar dos fincas de labranza y un pinar. Añade que el reglamento del servicio considera como falta grave variar el destino del agua suministrada y que esto es lo que se hace en este caso, ya que se utiliza el agua de consumo humano para el llenado de cubas agrícolas y posteriormente ser distribuidas por diferentes fincas.

A la vista de lo informado, nos gustaría efectuar algunas consideraciones a ese Ayuntamiento.

Esta Defensoría tiene declarado con reiteración que los servicios públicos que se relacionan en el artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante LBRL) no tienen el mismo alcance en todo el término municipal, y alguno de ellos solo adquieren el carácter de obligatorios para los Ayuntamientos en suelos calificados como urbanos, no así en los rústicos.

La razón de que esto sea así resulta fácil de entender y se debe a la obvia imposibilidad material de llegar con redes de alcantarillado, de alumbrado o con pavimentación hasta los rincones más recónditos del suelo rústico municipal y responde también a una cuestión de lógica jurídica vinculada a la naturaleza misma de los servicios concernidos, ya que ciertos servicios característicos de suelo urbano como el alumbrado o la pavimentación no constituyen a priori derechos exigibles al Ayuntamiento en relación con los usos y actividades emplazados en suelos rústicos, por no tratarse de requisitos necesarios para la realización del uso o de la actividad autorizada en esos terrenos no urbanizables.

Ello ha dado lugar a una regla general plasmada en numerosas sentencias del orden contencioso administrativo respecto de los servicios citados en el artículo 26.1 LBRL que, como no podía ser de otro modo, sirve de base para los pronunciamientos que realiza esta Defensoría y según la cual, se han de distinguir los servicios que son solo exigibles en suelo urbano, como la pavimentación de viales y el alumbrado, de los servicios que son de prestación obligatoria en todo el término municipal, como el abastecimiento de agua potable, con qué alcance y condiciones que se deducen de lo siguiente.

En relación con los primeros, esto es los exigibles solo en suelo urbano, la STSJ de Castilla y León de 08-10-2008 mantiene que: “(...) *no cabe defender que el*



ayuntamiento está obligado a prestar el servicio público de alcantarillado en la totalidad del término municipal, sino que lo estará de acuerdo con la Constitución y las Leyes. Y la primera matización que se debe hacer al respecto de este deber municipal la encontramos en la calificación urbanística del suelo en el que se demande la prestación de estos servicios (...)". En idéntico sentido las STSJ de Castilla y León de 9 de abril de 2010 y de 12 de abril de 2005, entre otras muchas; todas ellas congruentes con el axioma urbanístico según el cual los servicios municipales son de prestación obligatoria en la medida en la que sean normalmente idóneos a la concreta actividad autorizada, de ahí que sean diferentes los servicios exigibles en suelos urbanos y en rústicos, porque distintos son también los usos y actividades permitidos en unos y en otros.

Pero, como ya hemos anticipado, el suministro de agua constituye un caso aparte respecto de otros servicios que son propios de suelos urbanos, ya que normalmente las actividades autorizadas en suelos rústicos no precisan de calles pavimentadas ni de alcantarillado, pero en algunos casos ciertamente se demandan acometidas de agua potable para el adecuado desenvolvimiento de las mismas.

Partiendo de esta constatación, el Tribunal Supremo se ha venido pronunciando en sentido favorable al otorgamiento de licencias municipales para la conexión a la red de agua municipal, también en suelos calificados como rústicos, cuando la actividad en ellos autorizada conlleve normalmente consumos de agua. Así podemos citar las STS de 14 de febrero de 1994, 21 de noviembre de 1996 y 17 de julio de 2000.

Lo mismo cabe decir de los pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia, así la STSJ de Castilla y León de 05 de diciembre de 2003 señala. "*(...) ya que el RD 9238/79 de 16 de marzo, sobre abastecimiento de aguas, en su artículo 2 preceptúa que los Ayuntamientos no podrán otorgar licencias para la construcción de viviendas, actividades comerciales o turísticas hasta tanto no quede garantizado el caudal de agua necesario para el desarrollo de la actividad, a través del sistema de suministro municipal o de otro distinto y se acredite la garantía sanitaria de las aguas de consumo humano(...)*", de donde se colige que una vez autorizada cualquier actividad que precise normalmente agua para su adecuado desenvolvimiento, se genera el correlativo derecho a obtener licencia de conexión a la red municipal de abastecimiento.

Estas previsiones se corresponden con lo establecido en el RD 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, que 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. 4ª. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5ª. Acuicultura. 6º. Usos recreativos. 7º. Navegación y transporte acuático. 8ª. Otros aprovechamientos.



Debemos destacar que una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en un supuesto similar analizado (Cfr. STSJ 27-07-01, que recuerda la anterior de 09-07-1999) señala que: *“(...) si bien es cierto que el Municipio no está positivamente obligado a extender fuera del ámbito delimitado como suelo urbano la red de suministro, ninguna disposición legislativa impide que pueda autorizar los enganches a la red de suministro de agua potable a los inmuebles situados en suelo rústico, cuando ello es técnicamente posible y sin coste alguno para el erario municipal; y en cambio una vez provocada tal mecánica de autorizaciones, la misma ha de expresar igualdad de trato en la concesión de autorizaciones para el suministro de agua, o cuando menos un tratamiento análogo cuando se aprecie identidad de razón entre situaciones autorizadas y las subsiguientes que son objeto de la misma pretensión, pues las autorizaciones concedidas de este modo, aunque no puedan considerarse regladas estrictamente por una disposición legal expresa -a diferencia de lo que debería considerarse si se demandaran en el estricto ámbito de los domicilios ubicados en suelo urbano- si está sujeta a control de la arbitrariedad administrativa (artículos 9.3 y 103 CE 1978), y a la impregnación de los principios generales del derecho (artículo 1.4 Código Civil) entre los que se encuentra el principio y derecho a la igualdad de trato en la aplicación de la Ley (artículo 14 CE), y a la sujeción al precedente administrativo no ilegal (artículo 54 c) Ley 30/1992), lo cual exige la erradicación de discriminaciones no justificadas en el trato dispensado por la administración (...)”*.

Por estas razones y en el caso de viviendas, industrias o similares, y aun tratándose de suelo rústico, esta Institución viene recomendando a las administraciones locales que faciliten la conexión al servicio de abastecimiento de agua potable, siempre que no existan razones técnicas o de otro tipo de que lo impidan, haciéndose cargo el solicitante de los costes que suponga el trazado de estas redes.

Pues bien, en este caso, el Ayuntamiento habría autorizado la conexión para una finca, en la que no nos consta que exista ninguna edificación ni actividad, y además está situada en suelo rústico, lo que parece ser contrario a lo establecido en su propia reglamentación local (que es una ordenanza fiscal con algunas disposiciones de uso del servicio muy generales) que alude a usos domésticos o industriales, sin realizar mayores precisiones en cuanto a lo que debe entenderse por estos.

En resumen, el derecho de los vecinos a exigir la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable (artículo 18.1 g) en relación con el artículo 26.1 a) ambos de la LBRL) **se relaciona más con el abastecimiento domiciliario- vivienda, local de negocio etc.- que con la situación urbanística de los terrenos** y no existe obligación municipal de prestar este servicio a fincas, solares, u otras zonas de recreo, incluso aunque las mismas se sitúen en suelo urbano. La prestación del servicio fuera de suelo urbano y para consumo distinto del doméstico (como el que creemos se plantea en este caso a la vista de las imágenes de finca referida en la queja, a las que hemos



accedido a través de la Oficina virtual de Catastro) debe entenderse **como discrecional para el Ayuntamiento y siempre condicionada a la salvaguarda del servicio domiciliario** (con caudal, presión o continuidad), teniendo muy presente que cuando ya ha realizado ese tipo de autorizaciones debe aplicar a las peticiones sucesivas que se presenten el principio de igualdad- artículo 14 CE 1978-, facilitando el enganche a todas los solicitantes que se encuentren en situaciones similares, en aplicación de la doctrina jurisprudencial a la que hemos hecho alusión.

No nos ha informado, pese a que se le requirió expresamente, si existen en su municipio otras conexiones similares a la autorizada en este caso y por lo tanto ningún pronunciamiento podemos realizar al respecto, más allá de sugerirle que efectúe la oportuna modificación de la normativa local en orden a clarificar estas cuestiones, incluyendo las prioridades del consumo que se derivan de la Ley de Aguas, de manera que le resulte posible aplicar, en su caso, medidas restrictivas a los suministros no domiciliarios que puedan impedir que se haga un uso indebido del recurso o se utilice de forma inadecuada, máxime en momentos de sequía o similares.

En relación con estos otros usos del agua que no son estrictamente abastecimiento domiciliario y, singularmente, en los supuestos en los que el agua se emplea para el suministro a explotaciones ganaderas o para su uso en pequeñas o no tan pequeñas, explotaciones agrícolas (huertos o similares) esta Defensoría viene recordando que, además de efectuar el pertinente control de estos consumos mediante contador (como ocurre en este caso), debe verificar la administración la imposibilidad del retorno del agua potable suministrada a la red general, mediante la exigencia de instalación de válvulas especiales o de sistemas de filtros.

El llenado de cubas agrícolas o similares de manera directa desde las redes de distribución puede causar algún problema sanitario ya que, como decimos, no resulta posible controlar los retornos y este tipo de recipientes no suelen presentar las mejores condiciones higiénico sanitarias y pueden contener restos de plaguicidas u otros productos agro-químicos, que no deben llegar en ningún caso a la red de distribución.

Por ello, en ocasiones, recomendamos a las entidades locales en las que se demanda la atención a este tipo de necesidades tan específicas de agua que, en vez de autorizar conexiones de agua para fincas rústicas en las que no existe ninguna vivienda o no se realiza ninguna actividad que lo requiera, se facilite una toma de agua para estos usos, que cuente con las debidas garantía de seguridad sanitaria y que además tenga un sistema de medición de los consumos, para el abastecimiento de agua para el riego de huertos o para atender a necesidades ganaderas o para otros usos, garantizando, eso sí, en caso de escasez **la prioridad del abastecimiento a la población.**

Debe tener en cuenta que abonos y fertilizantes agrarios son considerados residuos peligrosos y por ello, en cumplimiento de la Directiva 414/91, los Estados



miembros deben controlar la utilización de estos productos. Así, en nuestra Comunidad se elaboró un Código de Buenas Prácticas Agrarias – Decreto 40/2009, de 25 de junio- que aconseja, en relación con las cuestiones que analizamos en la queja y para reducir la contaminación de las aguas producida por nitratos de origen agrario, establecer limitaciones a la hora de utilizar estos compuestos cerca de cursos de agua, **fuentes, pozos o perforaciones que suministren agua para el consumo humano**, por lo que no el agua procedente de la red de distribución local no debería servir para rellenar las cubas a que se refiere la queja, salvo que se instalen filtros y la pertinente válvula anti-retorno.

En este sentido debemos recordar que la organización del servicio público es una competencia exclusiva de esa administración local en el marco de su potestad de auto-organización y esto supone que las decisiones sobre la prestación de los servicios públicos (requisitos para acceder, coste de implantación, etc.) las toman las administraciones competentes que velan por el interés común y no cada ciudadano individual, reciba o no el servicio.

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 Corporación municipal que V.I. preside se atiendan las consideraciones legales y jurisprudenciales recogidas en el cuerpo de este escrito en relación con la concesión de acometidas de agua potable a fincas e inmuebles en los que no exista ninguna actividad y/o los situados en suelo rústico, valorando la posible modificación de la ordenanza local en relación con las cuestiones que se han percibido como más conflictivas en su localidad (supuestos de concesión acometida, procedimiento a observar, condiciones de la autorización, prioridades y limitaciones, etc.), evitando así situaciones como las que han dado lugar a la presentación de esta queja.

Que en su caso, se adopten las medidas necesarias para garantizar la calidad sanitaria y la cantidad adecuada en el suministro público de agua en su municipio, requiriendo la instalación de filtros o válvulas anti-retorno para las acometidas no domiciliarias.

Que se valore la posibilidad de realizar una toma de agua, con contador de consumo, para los usos excepcionales a los que se refiere esta queja, instalando en la misma las protecciones necesarias para evitar su posible contaminación. Debe, igualmente, controlar la utilización de esta toma, así como fijar los requisitos de acceso que se consideren necesarios para garantizar la igualdad en la prestación del servicio público de abastecimiento de agua a la población (artículo 14 CE 1978).



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra Recomendación 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