



Excma. Diputación Provincial de Valladolid
Ilmo. Sr. Presidente
Calle de las Angustias, 44
47003 VALLADOLID

Expediente: ACTUACIÓN DE OFICIO 1352/2022 (cítese al contestar).

Asunto: Abastecimiento agua potable / Ayuda y colaboración para la prestación del servicio municipal / Planes de sequía

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibidos los informes solicitados en relación con el expediente de oficio 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 Procuraduría del Común tuvo conocimiento, por su reflejo en los medios de comunicación, de las dificultades que vienen enfrentando algunos municipios de nuestro ámbito territorial en los últimos años para prestar con normalidad el servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, a causa de los prolongados episodios de sequía y/o de altas temperaturas que se vienen sufriendo en los últimos periodos estivales.

Sabemos que, en estas situaciones, algunos municipios no pueden hacer frente con sus propios medios a este tipo de contingencias, por lo que acuden, normalmente, solicitando asistencia y cooperación a las Diputaciones, al amparo de lo previsto en el artículo 36 y concordantes de la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

Es evidente que los requerimientos derivados de la falta de abastecimiento de agua potable en una población (por sequía, contaminación, etc.) deben ser atendidos de forma inmediata por las Diputaciones y, para ello, vienen articulando distintos mecanismos de colaboración, entre los que destacan los Planes de sequía, que fundamentalmente sirven para el suministro de agua potable mediante camiones cisterna o agua embotellada a las localidades que así lo demandan.

No obstante, existen otras actuaciones a acometer en sondeos, captaciones depósitos y/o redes de distribución, que podrían paliar, en parte, los problemas de desabastecimiento que sufren año tras año algunas localidades, incluso aunque se trate de un año hidrológico normal.



Es muy probable que los episodios de sequía sean cada vez más persistentes y prolongados, lo que obligará a todas las Administraciones públicas implicadas a efectuar mayores esfuerzos de inversión y de gestión de este recurso.

Por ello, se consideró conveniente iniciar de oficio este expediente para conocer los Programas y Planes que tienen establecidos las Entidades provinciales en esta materia, de manera que podamos comparar y compartir las soluciones implantadas y las posibles alternativas, contribuyendo en lo posible a mejorar la prestación de este servicio público esencial en todo nuestro ámbito territorial.

En concreto, se solicitó a las Entidades provinciales:

- Información sobre si los municipios de la provincia han acudido a la Diputación Provincial solicitando ayuda con motivo de los episodios de sequía, o bien asesoramiento técnico o jurídico sobre alguna de las cuestiones a las que se hace referencia en el encabezamiento de este escrito, concretando, el número de municipios interesados.

- Número de actuaciones ejecutadas por la Diputación Provincial en los tres últimos años en el ejercicio de funciones de asistencia a los municipios para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable por cualquier incidencia en el servicio, concretando los motivos de la intervención y el periodo de tiempo en el que se ha prestado dicha asistencia. Señalando si se han incrementado las demandas al respecto.

- Información sobre todos los Planes o Programas que tiene implantados esa Diputación para colaborar con los Ayuntamientos para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable y para paliar los problemas derivados de la insuficiencia del suministro, concretando los medios materiales y personales que se han puesto a disposición de las entidades locales en los últimos años. Señalando los que se han destinado específicamente a la realización de infraestructuras para la mejora del servicio y/o para la búsqueda de alternativas a los abastecimientos tradicionales.

Todas las Diputaciones dieron respuesta a nuestros requerimientos de información salvo la Diputación de Burgos, razón por la que ha resultado incluida en el registro de Administraciones y entidades no colaboradoras con esta Defensoría.

En el informe evacuado por la Excm. Diputación provincial de Valladolid se hace constar:

“I- No se ha solicitado por los Ayuntamientos de la provincia, con motivo de la sequía, una asesoramiento técnico o jurídico específico sobre las materias que se indican en la Resolución.



2.- *Con carácter general no se ha apreciado un aumento de la demanda en relación con la asistencia a los municipios para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, ni existen peticiones aisladas concretas para llevar a cabo actuaciones específicas, sino que se han ejecutado normalmente los planes y programas que la Diputación de Valladolid ha ido consolidando en los últimos años y que, básicamente, son los siguientes:*

- *Los Planes Provinciales establecen una aportación mínima de los Ayuntamientos (5% del total de la inversión) para las actuaciones que de forma directa o indirecta afecten al ciclo integral del agua, por lo que con cargo a estos planes se ha ejecutado (y se sigue ejecutando) un elevado número de inversiones que, en última instancia, redundan en una mejora de la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable.*

- *Anualmente la Diputación de Valladolid convoca subvenciones para la financiación de obras destinadas a garantizar el abastecimiento de agua ante situaciones sobrevenidas y para el suministro de agua con cisternas cuando su uso es exclusivo para abastecimiento humano.*

Entre los años 2019 y 2021 se han subvencionado con cargo a estos denominados planes de sequía 176 actuaciones con una aportación provincial de 611.076,41 €. Y en ese mismo periodo 9 municipios han solicitado el suministro de agua potable a través de cisternas aportando la Diputación el 80% del coste total (3.856,62€).

- *Por otro lado, la Diputación presta servicios con contraprestación, en materia de detección de fugas, lectura de contadores, sin que en este último ejercicio se haya producido una demanda superior a la habitual con motivo de la sequía”.*

A la vista de la totalidad de la información recabada, procede realizar algunas consideraciones de carácter general a esa entidad provincial, incluyendo algunas sugerencias y recomendaciones que se derivan de la ordinaria tramitación de las quejas que se reciben en relación con esta materia en esta Procuraduría del Común.

Como este Procurador del Común tiene ocasión de recordar con motivo de la comparecencia que realiza ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León para dar cuenta del correspondiente Informe anual, de las quejas que los ciudadanos presentan por la existencia de deficiencias o irregularidades en los servicios públicos municipales, aproximadamente en un 25 por ciento de las mismas se alude al servicio público de abastecimiento de agua potable, porcentaje que es común a los municipios de todas las provincias de la Comunidad.

En nuestras resoluciones recordamos a los Ayuntamientos implicados la obligatoria prestación del servicio, ya que se trata de 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 de los usuarios con la administración se concretan en el reconocimiento de un derecho de estos al establecimiento del servicio, al buen funcionamiento de éste, y a acceder a su prestación en condiciones de igualdad.

Así, en relación con el derecho al establecimiento y prestación del servicio, el artículo 18.1g) 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 su buen funcionamiento, la continuidad en la prestación es una de las notas que caracterizan a todos servicios públicos, continuidad que se traduce, desde el punto de vista del usuario, en su derecho a la regularidad y calidad de lo que es objeto de prestación, es decir, calidad sanitaria del agua de consumo, definida en el RD 3/2023, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro.

Por lo que atañe al derecho a acceder a la prestación del servicio una vez que este ha sido establecido y organizado, desde esta Institución, cuando tenemos oportunidad, insistimos en la necesidad de erradicar el trato desigual en la fase previa o pre-contractual y en que en las prestaciones que se realizan a los usuarios no puede haber desigualdad.

Por otro lado, como resultado de nuestro trabajo en relación con esta materia, advertimos que existen determinadas problemáticas específicas asociadas a la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en los pequeños municipios, derivadas principalmente de la limitada capacidad financiera, organizativa y técnica de los Ayuntamientos que los rigen para hacer frente a las contingencias o dificultades que surgen en la prestación del servicio, lo que hace que sea muy necesaria la intervención de las Diputaciones provinciales en el marco de sus competencias de cooperación con las entidades locales de menor tamaño de su ámbito territorial (artículo 36 LBRL).

Además, la gran diversidad de nuestro territorio hace que la problemática que al respecto presentan los pequeños municipios llegue a ser muy variada, por lo que junto a los problemas comunes que se aprecian en numerosos municipios de todas las provincias, se aprecian problemas más específicos de algunos municipios, por lo que las Instituciones provinciales han de aportar soluciones que en unos casos son similares, para responder a problemas semejantes, y en otros casos cada Entidad provincial debe adaptar las propuestas y soluciones específicas a los municipios de su provincia, considerando la realidad geográfica y poblacional.

En este sentido, una de las cuestiones más recurrentes que aborda esta Defensoría en relación con los servicios de abastecimiento de agua potable tienen que ver con municipios en los que existe una elevada dispersión poblacional, es decir, en los en los que existen varios núcleos habitados, y cada uno de ellos cuenta con su propio sistema de abastecimiento de agua potable que se gestiona de manera individual por las respectivas



Junta vecinales; situación que genera dificultades incluso para determinar la administración responsable del servicio y, con ello, la que tiene que resolver los problemas que surgen en la prestación del mismo. A ello se une la frecuente falta de capacidad de pequeños municipios y, por supuesto, entidades locales menores, cuando son estas las que prestan el servicio, para hacer frente a la renovación y mantenimiento de las infraestructuras asociadas al mismo, algo que resulta frecuente debido a que las instalaciones han quedado obsoletas o han devenido insuficientes, sobre todo para atender las necesidades de los residentes en determinadas épocas del año, que suelen corresponderse con los meses de verano, en los que, además, se producen situaciones de prolongada sequía; en fin, también se advierte que numerosos pequeños municipios no cuentan con la correspondiente reglamentación reguladora del servicio, lo que genera disfunciones y un tratamiento no siempre igualitario para el conjunto de usuarios.

En efecto, sobre la cuestión anteriormente enunciada, en los últimos años hemos sabido de los problemas específicos de numerosos municipios que acogen una elevada población estacional, situación que afecta a todas las provincias de nuestra Comunidad pero que resulta muy especialmente significativa en las que se hallan ubicadas en la zona sur de nuestra Comunidad. En este sentido y desde el punto de vista del abastecimiento de agua potable, el incremento estacional de la población hace que deban afrontarse momentos de elevado consumo debido a la afluencia de visitantes, en contraste con los periodos de consumo mínimos, que son los más amplios, en los que se debe hacer frente a las necesidades de los residentes/empadronados en la localidad, lo que afecta a la capacidad de las infraestructuras, especialmente en las de captación, depósito y tratamiento del agua potable, sobre cuando los incrementos poblacionales coinciden, como suele ser habitual, con periodos de extremo calor y, por tanto, de sequía.

También la despoblación que afecta al medio rural de todas las provincias de la Comunidad determina que los pequeños municipios, aun cuando se sirvan en algunos casos de empresas que gestionan el servicio, la mayor parte de ellos no cuentan con personal dedicado al cumplimiento de las tareas que requiere el ejercicio de las competencias municipales, en concreto a la prestación del servicio de abastecimiento de agua que nos ocupa.

Estos problemas, tanto los generales y comunes a todos los pequeños municipios, como los más específicos de cada uno de ellos en función de las circunstancias, en relación con el servicio de abastecimiento de agua potable, hace necesario que para los mismos se articulen soluciones para garantizar la continuidad y calidad del servicio.

En esta tarea, las Diputaciones provinciales, como es bien conocido, deben apoyar a los municipios en ejercicio de sus competencias de:



Coordinación de los servicios municipales entre sí, para la garantía de la prestación integral y adecuada de los mismos (artículo 36.1 a) LBRL)

Asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios (artículo 36.1 b) LBRL) y de,

Fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios en su ámbito territorial (artículo 36.1 c) LBRL)

A) Medidas de asistencia técnica y jurídica

Pese a las evidentes dificultades técnicas y organizativas que presenta este servicio para los pequeños municipios, según lo informado a esta Defensoría, solo dos entidades provinciales han manifestado que prestan asistencia jurídica y/o técnica a los Ayuntamientos más pequeños de su ámbito territorial sobre alguna de las cuestiones relacionadas con el abastecimiento de agua potable.

Pues bien a nuestro juicio resulta necesario que la totalidad de las Diputaciones provinciales se impliquen en la búsqueda de modelos de gestión para los abastecimientos de agua potable que sean más eficientes, tanto desde un punto de vista técnico como económico, impulsando la búsqueda de soluciones consorciadas o mancomunadas para la prestación del servicio.

Teniendo en cuenta la afectación por contaminación tanto de las aguas subterráneas como superficiales en algunas zonas, aguas que venían siendo utilizadas tradicionalmente por los municipios para prestar el servicio y desde las que ahora, en algunos casos, no se pueden abastecer en periodos concretos o, incluso, de forma permanente, resulta necesario contar con el apoyo técnico de las Diputaciones, para la correcta elección de las tecnologías de potabilización y tratamiento de aguas que mejor se adapten a las características de cada una de las zonas de abastecimiento. Teniendo en cuenta, además, que es muy costoso tanto construir plantas de potabilización o de tratamiento de agua, como su mantenimiento, por lo que los elevados costes operativos en la mayoría de los casos no pueden soportarse exclusivamente con las aportaciones tarifarias de los usuarios.

Por ello, entre otras razones, para racionalizar la financiación desde hace años venimos recomendado a los Ayuntamientos, normalmente a partir de las quejas que recibimos, la elaboración de ordenanzas en esta materia, sobre todo a los municipios más pequeños, que son los que habitualmente carecen de ellas, al considerar que la regulación local mediante ordenanzas en la materia no solo contribuye a fijar los derechos y obligaciones de las partes, sino que también sirve para racionalizar la utilización del recurso, prohibiendo o limitando determinados usos en momentos concretos.



Para todo ello, es muy probable que se requiera la colaboración de las Diputaciones con los pequeños municipios, mediante la prestación del asesoramiento correspondiente.

B) Asistencia material de las Diputaciones provinciales ante situaciones de desabastecimiento.

Todas las Entidades provinciales que han proporcionado información en el marco de esta actuación de oficio manifiestan contar con programas de suministro de agua potable a los municipios ante situaciones de desabastecimiento, y de forma mayoritaria nos han indicado que la demanda de este tipo de intervenciones desde las entidades locales se ha ido incrementado año tras año.

Dos son las situaciones que, principalmente, han llevado a los Ayuntamientos a solicitar la colaboración de las entidades provinciales, en concreto, la contaminación de las captaciones tradicionales con elementos químicos (arsénico, nitratos, fluoruros y otros) y la disminución o escasez de caudal en las captaciones y/o el incremento de la demanda de agua potable motivada por el aumento de población en determinados periodos del año, situación esta última que se intenta resolver desde las Diputaciones proporcionando agua a los depósitos locales mediante el uso de camiones cisterna.

Pues bien, más allá de estas soluciones de tipo coyuntural, en las localidades en las que exista una importante cantidad de segundas residencias o elevada población estacional, estas circunstancias se deben tomar en consideración para planificar la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, máxime cuando los propietarios de inmuebles sitios en el municipio también contribuyen al sostenimiento del servicio a través de los correspondientes tributos municipales y, sobre todo, porque se trata de una prestación municipal obligatoria.

Para ello se deben planificar y materializar las infraestructuras necesarias (depósitos auxiliares, nuevas captaciones) que puedan cubrir suficientemente los incrementos de población sin necesidad de acudir periódicamente al suministro de agua mediante cisternas, a lo que han de contribuir con sus medios las Instituciones provinciales, proporcionando la ayuda técnica y económica precisa, en el ejercicio de sus competencias de cooperación con los entes locales de pequeño tamaño.

Si se da un problema de contaminación en el suministro, algunas entidades provinciales, también proporcionan agua embotellada o instalan depósitos móviles. En algunos casos, y como solución novedosa ante el incremento de los problemas de contaminación algunas Diputaciones proporcionan un servicio de plantas potabilizadoras portátiles a las localidades en las que se han detectado problemas de contaminación mientras exista situación de alerta.



En situaciones excepcionales, como por ejemplo, incendios forestales o riadas, también puede ser necesario que las Diputaciones proporcionen ayudas específicas dirigidas a combatir los problemas que, en esas circunstancias, sufren los sistemas de abastecimiento de agua potable a la población, pues hemos conocido casos en que años después de producido un incendio los municipios siguen sufriendo dificultades en sus abastecimientos a causa del arrastre de cenizas y otra partículas o por la destrucción de las captaciones.

C) Planes provinciales y Programas específicos

Uno de los déficits más importantes en los servicios del ciclo urbano del agua en nuestra Comunidad y, seguramente también en otras, tiene que ver con el mal estado de las infraestructuras asociadas al servicio a causa de la escasa inversión¹.

En el caso de los pequeños, incluso medianos municipios, su falta de capacidad financiera provoca que no sean capaces de hacer frente a la renovación periódica de las infraestructuras, lo que puede derivar en una mala calidad del agua del grifo, que suele venir acompañada, además, de mala gestión operativa del servicio, provocada por cortes de suministro, problemas de presión, mal funcionamiento de contadores etc., así como de una deficiente de atención al abonado/usuario por parte del responsable de la gestión.

Tras el examen de los informes remitidos hemos comprobado como todas las Diputaciones de nuestra Comunidad apoyan a través de Planes provinciales la ejecución de obras de renovación en infraestructuras relacionadas con el ciclo del agua, pero solo algunas cuentan con planes específicos relacionados con este servicio o dirigidos específicamente a la renovación de infraestructuras de abastecimiento (captaciones, depósitos, plantas de tratamiento, redes, etc.).

La necesidad de disponer de unos servicios de abastecimiento de agua potable eficaces y seguros, lo que constituye, incluso desde hace muchos años, una obligación que han de cumplir todos los municipios, sea cual sea su tamaño, en este momento aparece definida por las condiciones y parámetros que marca el RD 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, lo que implica, ahora de una forma expresa, el cumplimiento de esta obligación por parte de todos los operadores, una obligación cuyo cumplimiento solo está al alcance de los Ayuntamientos que dispongan de recursos propios o, en su caso, cuenten con el apoyo técnico y financiero necesario.

¹ Según el XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España (2022) actualmente la media anual de inversión real en infraestructuras del agua urbana no alcanza el 50 % de lo que resultaría necesario.



En este sentido, la Disposición adicional sexta del RD 3/2023 prevé la elaboración de un Plan Autonómico de Inversiones, publicas y privadas, con la finalidad de implementar las medidas establecidas en el propio Real Decreto, Plan que deberá incluir las inversiones correspondientes a la mejora de infraestructuras, equipamiento para la realización de análisis, mejoras de medios digitales o electrónicos y personal, para el periodo 2023-2030.

En esta labor de planificación, sin duda, la administración autonómica debería contar con datos rigurosos, que seguramente puedan aportar las Diputaciones provinciales al estar en condiciones de conocer la situación de las infraestructuras del ciclo del agua en cada provincia, proporcionando además un calendario de actuaciones preferentes o prioritarias a ejecutar, teniendo en cuenta para ello las propias determinaciones del Real Decreto que, por ejemplo, efectúa un claro mandato en relación con la evaluación de las fugas estructurales (disposición adicional décimo tercera y Anexo X), los tratamientos mínimos de filtración y desinfección (disposición adicional décimo cuarta) y la situación de determinados materiales en contacto con el agua (artículos 44 y 45 RD 3/2023) etc.

En este mismo contexto de cooperación con los pequeños municipios, las Instituciones provinciales pueden colaborar en la renovación de las infraestructuras que prestan este servicio público, así como mediante la realización de estudios hidrogeológicos para emplazar nuevos sondeos en las localidades que sea necesario, construyendo nuevos depósitos o depósitos auxiliares para atender a los incrementos de población, colaborando en la elaboración de los estudios para el control de las fugas estructurales o para la implantación de las nuevas tecnologías en la medición de los consumos de agua.

En definitiva, las Diputaciones deben seguir realizando, incluso intensificando la cooperación con los municipios para la prestación de este servicio público básico, adaptando su contenido, alcance y límites a las condiciones de los municipios de la provincia, y considerando tanto las nuevas demandas de los ciudadanos como las cada vez más evidentes muestras de que el agua es un recurso escaso y que puede serlo aún más en el futuro.

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:**

PRIMERA: Que por parte de la Excm. Diputación Provincial que VE preside y en relación con los planes o programas de actuación implantados para la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable, se valore la posibilidad de adaptar las soluciones que se vienen ofreciendo a los municipios de su ámbito



territorial a la realidad geográfica y poblacional de los mismos, teniendo en cuenta para ello parámetros como la despoblación, la dispersión y la estacionalidad.

SEGUNDA: Que se faciliten por su parte todas las medidas de asesoramiento técnico y/o jurídico a los municipios que sean necesarias para el cumplimiento del RD 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, su control y suministro, asegurando en todo el territorio provincial la prestación integral y adecuada de dicho servicio público municipal.

TERCERA: Que se mantengan e incrementen las medidas de apoyo al suministro municipal en situaciones de desabastecimiento y/o de emergencia por la aparición de contaminantes, teniendo en cuenta para ello las necesidades particulares de cada una de las poblaciones abastecidas.

CUARTA: Que se mantengan e incrementen las medidas de apoyo técnico y financiero necesarias para la renovación y modernización de las infraestructuras asociadas al servicio o para la búsqueda de nuevas captaciones, aprobando, si fuera necesario, un plan específico al efecto que tenga en cuenta las demandas de agua de las localidades con alta estacionalidad, los requerimientos relativos al control de las fugas estructurales y/o la retirada de determinados materiales nocivos en contacto con el agua de consumo.

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