



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202100002136

04 MAR 2021

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q20/1280/02

**Ayuntamiento de Loporzano**

aytoloporzano@aragon.es

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a los servicios de abastecimiento de agua y acceso rodado a una vivienda situada en suelo no urbanizable.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Fue registrada en esta Institución una queja, en la que un ciudadano, morador de una vivienda en suelo no urbanizable, expuso lo que sigue:

*«El 30 de abril de 2020 presenté solicitud ante el Ayuntamiento de Loporzano en el que resido desde 2008, para que éste tomara una decisión acerca de dos asuntos que afectan a mi vivienda (sita en suelo no urbanizable):*

*-. Suministro de agua potable.*

*-. Acceso rodado.*

*En dicha solicitud (ver adjunto), confrontaba mi petición con la normativa vigente y con la jurisprudencia asentada, viniendo a concluir lo siguiente:*

*El Ayuntamiento debería ocuparse del abastecimiento de agua potable a mi vivienda así como del control de su calidad (y ello, “con independencia del estatuto urbanístico de los inmuebles o terrenos beneficiarios”):*

*El Ayuntamiento debería asegurar el buen estado del acceso rodado a mi vivienda.*

*Hasta el pasado mes de abril 2020, el abastecimiento de agua potable a mi vivienda venía realizándose con el llenado de un depósito de 12.000 litros mediante un camión-cisterna del Servicio de Bomberos de la Comarca de la Hoya de Huesca, y ello desde 2008 (12 años).*

*No obstante ser firme la encomienda que del “servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable” hicieron varios municipios altoragoneses (entre los cuales, Loporzano) a la Comarca de La Hoya de Huesca (Anuncio de 16 de julio de 2019, BOP nº 134, entraba en vigor el 01/01/2020), dicha institución me denegaba el servicio tras habérselo solicitado yo el 6/04/2020. Y esa resolución negativa fue explicada mediante certificado del Secretario de la Comarca (ver adjunto) porque “consultado con el Ayuntamiento de Loporzano el suministro solicitado es para una vivienda en suelo no urbanizable donde*

*los abastecimientos deben ser de cuenta del propietario”, lo que visiblemente se opone tanto a la normativa vigente como a la Jurisprudencia asentada.*

*En el momento actual, el agua del grifo de mi vivienda procede del llenado “parcial” de mi depósito mediante una cisterna de 9.000 litros aportada por la mercantil (...) que ha resultado ser inapta para el consumo de boca.*

*Es decir, que mi Ayuntamiento no ha asegurado el suministro de agua potable a uno de sus vecinos, permitiendo que éste no tenga agua de calidad saliendo por los grifos de su casa.*

*El Ayuntamiento de Loporzano y, siguiendo lo comunicado por la secretaria municipal a la institución encomendada, la Comarca de La Hoya basan aparentemente su negativa en que se me concedió licencia urbanística para la construcción de mi casa con la condición de que fuera yo quien se ocupara de suministros y accesos (ver adjunto). Pero dicha aseveración no es coherente con la normativa, y ello por lo siguiente:*

*Por una parte, porque por mucho que el punto 3º de la licencia dijera que “esta autorización no da derecho al propietario a la exigencia de servicios urbanos a costa del Ayuntamiento”, dicha aseveración contraviene la normativa vigente, lo que la convierte en anulable; y por otra parte, porque ninguno de los 3 textos legales referidos en la licencia (Ley Urbanística de Aragón, Reglamento de Disciplina Urbanística y Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Loporzano) especifica que sea el propietario de una vivienda en suelo no urbanizable quien tenga que encargarse de los abastecimientos de agua potable.*

*En lo relativo al mantenimiento de la “pista de acceso a mi vivienda”, el Ayuntamiento de Loporzano venía haciendo lo posible, hasta diciembre de 2018, para acondicionar esa pista de casi 1’5 km mediante el trabajo de una máquina motoniveladora (según me han relatado siempre, gracias al concurso de la Comarca de la Hoya o de la Diputación Provincial). (...)*

*Es por todo lo expuesto que solicito la intervención del Justicia de Aragón (...)».*

Entre los documentos aportados, se encuentran los siguientes:

- 1.- Escrito registrado el día 4 de mayo de 2020 dirigido al Ayuntamiento de Loporzano.
- 2.- Resolución 208/2020, de 16 de abril, por la que se deniega la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio.
- 3.- Decreto de Alcaldía de concesión de 31 de octubre de 2007 de concesión de licencia urbanística para construcción de vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable.

**SEGUNDO.-** Admitida a supervisión la queja mencionada, se acordó solicitar información al Ayuntamiento de Loporzano y a la Comarca de La Hoya de Huesca/Plana de Uesca. En particular, se interesó de dichas Administraciones que nos facilitaran su posición sobre la continuidad de los servicios públicos

en cuestión (de abastecimiento de agua a través de cisterna y de mantenimiento de la pista de acceso) del mismo modo en que, según se afirmaba por el ciudadano, venía haciéndose hasta fechas relativamente recientes.

**TERCERO.-** Cumplidamente, por el Sr. Presidente de la Comarca precitada se informó que, en fecha 16 de abril de 2020, se notificó la siguiente resolución:



*«Vista la solicitud de d. (...), de fecha 14 de abril de 2020, por la que solicita por escrito a esta Comarca de Hoya de Huesca/Plana de Uesca el servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio mediante una cisterna del servicio de los Bomberos de la Hoya de Huesca.*

*Atendiendo a las competencias propias de esta Comarca y recogidas en el Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y traspaso de servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comarcas, esta Comarca no dispone de un servicio de bomberos*

*Entre las funciones y servicios de Protección Civil transferidos a esta Comarca están: Prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil, elaborar catálogo de recursos movilizables del Plan Comarcal de Protección Civil, elaborar y ejecutar programas comarcales de previsión y prevención, promoviendo campañas de concienciación y sensibilización de la población, divulgando medidas de autoprotección, etc.*

*Consultado el Ayuntamiento de Loporzano el suministro solicitado es para una vivienda en suelo no urbanizable, donde los abastecimientos deben ser de cuenta del propietario.*

*Decretado el Estado de Alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (con sus sucesivas prórrogas), la función del servicio de Protección Civil se está viendo incrementado y centrados todos sus medios personales y materiales en atender las funciones propias dentro de esta situación.*

*Esta Presidencia en uso de sus atribuciones resuelve*

*1º.- Denegar la prestación del servicio solicitado por don (...), de servicio de abastecimiento de agua potable a su domicilio».*

Por añadidura, en el escrito del Sr. Presidente se ha expuesto que:

*«(...) el vehículo con el que esta Comarca transportaba agua está cedido a la Diputación Provincial de Huesca para la prestación del servicio de extinción de incendios, con lo que no es posible continuar con el suministro que solicita el interesado».*

**CUARTO.-** Por su parte, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Loporzano respondió, también prontamente, a nuestra petición de información de la siguiente forma:

*«Que a raíz del acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca de fecha 25/09/200 se concedió mediante Decreto de Alcaldía de Loporzano de fecha 31/10/2007 a D. (...) autorización especial para la construcción de una vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable de Santa Eulalia la Mayor (T.M. de Loporzano), parcela 136 del polígono 2 y mediante Decreto de la misma fecha se concedió licencia urbanística para la construcción de la referida vivienda.*

*Ambas licencias se sometieron al procedimiento legalmente establecido, considerando la normativa urbanística de aplicación a la fecha, Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, arts. 12 y 13, así como la Ley 5/99, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (LUA), que considera*

la posibilidad de autorizar, con determinadas condiciones y de forma excepcional (el condicionado dado por el acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio), edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en los que exista posibilidad de formación de núcleo de población, y en el condicionado de dicha licencia se trasladó claramente al interesado que esta autorización no da derecho al propietario a la exigencia de servicios urbanos a costas del Ayuntamiento (se adjuntan copias de los tres documentos).

El apartado a) del artículo 25 de la Ley 5/99, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón (LUA), regula el procedimiento especial de autorización para construcciones sujetas a autorización especial y en él se indica: 'a) Solicitud del interesado ante el Ayuntamiento, expresando las características fundamentales de la construcción o instalación, su emplazamiento, construcciones existentes en un radio de quinientos metros, soluciones en materia de acceso rodado, abastecimiento y evacuación de agua, energía eléctrica y eliminación de residuos.

Es lógicamente el interesado el que justificó en su momento los anteriores extremos para que pudiese tramitarse la autorización especial.

Este Ayuntamiento es conocedor de que el servicio de abastecimiento de aguas es un servicio obligatorio y mínimo: así se deduce de la lectura del art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 44 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, que lo impone a los municipios. Pero sin dejar esta idea, es necesario hacer unas precisiones:

1º) En el caso de que se quiera edificar, es requisito necesario que la parcela de que se trate tenga la condición de solar (o la vaya a tener de forma simultánea), cosa que no puede suceder en una finca y vivienda ubicada en suelo rústico a gran distancia de un casco urbano.

2º) Una cosa es que el servicio sea de obligada prestación y otra que el Ayuntamiento se vea obligado a extender ramales individuales de la red de

abastecimiento y saneamiento a través de montes y campos privados para prestar el mismo con cargo a las arcas públicas a cualquier vivienda aislada que lo solicite, cualquiera que fuera su localización. Si cualquier vivienda o explotación ubicada a considerable distancia del casco urbano (en este caso, a más 1.500 m) pudiera exigir el establecimiento de estos servicios, supondría no solo un coste desorbitado e inasumible, tanto de inversión como de mantenimiento (bombas, limpieza, cloración, etc.) en beneficio de un único particular, sino un agujero legal que daría lugar al traspaso efectivo de competencias en el planeamiento urbanístico, el colapso de los núcleos de los pueblos y el hundimiento de las arcas municipales a merced del capricho de las fincas privadas.

Por lo que respecta al acceso rodado a la citada vivienda, al tratarse de una construcción en suelo rústico o no urbanizable, se accede a la misma mediante un camino agrícola entre campos, obviamente de tierra, siendo las características del mismo las necesarias para que se pueda circular con vehículos agrícolas para servir a los fines propios de agricultura y ganadería. No se trata pues de una calle ni de una vía tradicional de conexión entre núcleos.

Dado el gran número de caminos de este tipo, de acceso a fincas agrícolas, existentes en este término municipal de Loporzano por la extensión de su término municipal, de casi 10



*km2, el mantenimiento y conservación de los mismos se va efectuando en función de las subvenciones y ayudas que recibe el Ayuntamiento primando la eficacia del gasto público, así como con la colaboración de los agricultores de la zona».*

## CONSIDERACIÓN JURÍDICA

**ÚNICA.-** En la presente queja se suscita el problema del alcance de los deberes municipales en orden a prestar determinados servicios que se consideran obligatorios y, en concreto, el de abastecimiento de agua y el de mantenimiento de una vía de comunicación, una pista, con una vivienda situada en suelo no urbanizable de la localidad de Loporzano.

De ambas competencias municipales, debe darse cuenta de modo separado, partiendo, eso sí, de los servicios prestación obligatoria, tal y como se definen en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, que dice así: *«1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*

- a) *En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.»*

En coherencia con esta obligación, se reconoce un derecho a los vecinos en el art. 18.1 j), para *«exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio».*

La regulación autonómica reproduce miméticamente los anteriores postulados de la legislación básica estatal en los arts. 22 f) y 44 de la Ley aragonesa de Administración Local.

Expuesta la normativa fundamental que afecta a las pretensiones del señor promotor de la queja, deben analizarse individualmente cada una de las peticiones.

En lo que afecta al servicio de abastecimiento de agua, ha sido el propio promotor de la queja quien ha traído a colación diversos precedentes judiciales que, a su juicio, avalarían sus reclamaciones. De las que consideramos más relevantes damos cuenta a continuación.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2020, se examinó la denegación del suministro de agua de abastecimiento domiciliario al propietario o titular de una vivienda unifamiliar. Habiéndose obtenido inicialmente una sentencia estimatoria, el Ayuntamiento alegó que la vivienda se situaba fuera del suelo urbano, de acuerdo con lo que se recogió por el propio Alto Tribunal:

*«Este razonamiento, que se expresa con abundantes citas jurisprudenciales, conduce a mantener que no tratándose de suelo urbano no ha existido un proceso urbanizador y no se han utilizado ni aplicado los documentos e instrumentos de planificación urbanística, lo que hubiera conducido a que los vecinos hubieran debido colaborar asumiendo la distribución de cargas en la ejecución de tales documentos y por tanto satisfaciendo parte*

*de los costes. Esta argumentación se explica porque, según parece, los intereses que subyacen en el debate procesal se refieren al abono total o parcial del coste de conducción de aguas (...)*»

Frente a estas consideraciones, el Tribunal Supremo expuso que:

*«Esta argumentación no puede aceptarse y por el contrario debe acogerse la que expresa en sus escritos procesales el particular ahora recurrido. Desde luego hay que tener en cuenta que los preceptos generales del ordenamiento jurídico relativos al carácter de las aguas y a su uso y a la obligación de suministro por los Ayuntamientos, no condicionan la obligación municipal del suministro citado a la existencia de documentos urbanísticos. En cuanto al tema del coste de las obras e instalaciones se trata de una cuestión diferente, que el Ayuntamiento puede afrontar de otro modo utilizando al efecto los medios que establece el ordenamiento jurídico».*

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de noviembre de 2009 se supervisó la denegación de la solicitud de autorización para enganchar a la red general de agua para abastecer una propiedad rústica; solicitud en la que el peticionario se comprometía a aceptar las

normas aplicables a la conducción y abonar las tasas correspondientes. A este respecto, la Sala vino a confirmar la posición del ciudadano, con base en las siguientes consideraciones:

*«La negativa municipal, a tenor de lo constatado en la resolución impugnada así como de los contenidos de la contestación a la demanda, se funda en que la vivienda se encuentra fuera de terreno de ordenación urbana y está más lejos que otras similares a las que se ha concedido. Ante estos argumentos, es necesario dejar constancia de que, conforme resulta de la propia resolución recurrida, es lo cierto que la red de abastecimiento no termina dentro del casco urbano sino que al menos existe un ramal por el cual se suministra agua a distintas construcciones existentes también fuera del casco urbano. En suma, el recurrente no pretende como en la resolución impugnada parece sostenerse para denegar la petición que la Corporación lleve la red de abastecimiento a su vivienda construyendo la prolongación de la misma, sino que se le permita conectar con dicha red en el punto final de la misma y transportarla, a su costa, hasta su vivienda. La demandada motiva el acto en que, además de estar fuera del casco urbano, está más lejos que las otras. No procede estimar suficiente motivación denegatoria y, por tanto, como acertadamente se afirma en la demanda, debe jugar plenamente el derecho reconocido en los vecinos en el artículo 18.1 c) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local en cuanto concede a los mismos “el derecho a utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales”, como lo es el abastecimiento de aguas; sin que pueda aceptarse que la solicitud del recurrente no se adecue a las “normas aplicables” como impone el mencionado precepto, pues la Corporación no ha demostrado que sea así, sino que más bien parece aconsejar lo contrario el hecho de que en el mismo punto donde pretende conectar el recurrente, o al menos en la misma red, se encuentran conectadas otras viviendas e instalaciones también situadas fuera del casco urbano, lo que permite concluir que la legalidad que condiciona el principio de igualdad que a todos los ciudadanos reconoce el artículo 14 de la Constitución no es contraria a esa conexión».*

Y, más adelante, se concluyó:



*«El hecho de que el terreno sea rústico, en principio, no puede impedir el suministro por cuanto la norma expresamente no lo prevé y aunque la equiparación en la igualdad, sólo opera dentro de la legalidad, cuando ésta presenta imprecisiones que suscitan dudas, las actuaciones anteriores de la Administración han de alcanzar fuerza vinculante por virtud de las consecuencias del principio de igualdad».*

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, de 5 de diciembre de 2003, se resolvió la impugnación de una denegación de la petición de agua y desagüe, sobre la base de que pese a ser suelo urbano calificado como de ensanche del casco, carecía de estos servicios urbanísticos. La Sala de Valladolid rechazó la exigencia municipal de aprobación de un plan parcial, porque «ello no es impedimento para que el Ayuntamiento cumpla con la prestación de servicios obligatorios (...)», ya que «si se ha reconocido tal derecho en el suelo urbanizable con mayor motivo en el que nos ocupa ya calificado como urbano (...)».

Además de las sentencias reseñadas por el promotor de la queja, hay alguna más que se sitúa, siempre salvando los matices del caso concreto, en esta dirección. Puede verse, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 24 de septiembre de 1999.

Con todo, debe reconocerse que la posición jurisprudencial resulta casuística y no categórica en cuanto al alcance objetivo del derecho a suministrar el servicio de abastecimiento de aguas.

A este respecto, existen dos datos que apoyarían las tesis municipales: la ubicación en suelo no urbanizable de la vivienda; y el hecho de que, en la licencia, se contemplara una prescripción por la que la concesión de la licencia no implicaría el surgimiento de derechos urbanísticos.

Sin embargo, frente a estos datos –ponderados en el escrito que, diligentemente, ha remitido el Sr. Alcalde-Presidente de la Corporación podemos señalar que la responsabilidad administrativa ante esta necesidad humana cuenta con una gran tradición legislativa en España desde el Estatuto Municipal de 1924 y, con mayor generalidad, desde la Ley de Régimen Local de 1955, a la hora de fijar una posición subjetiva de los vecinos en relación con este derecho.

En definitiva, la importancia de este derecho y su formulación en la legislación podría llevar a entender que podría superarse la propia prescripción contenida en la licencia. Asimismo, tampoco cabe obviar que algunos pronunciamientos jurisprudenciales han reconocido la virtualidad de este derecho, con los matices propios de cada supuesto, incluso en terrenos situados fuera del suelo urbano.

Y, en segundo término, pero no menos importante, hay que reparar en que el abastecimiento de agua, según afirma el ciudadano y no se ha negado por la Administración (a la que se le preguntó sobre esta cuestión), se ha desarrollado, a través de un camión cisterna, durante un período muy significativo de tiempo. De este dato, cabe colegir dos consecuencias de interés: a) que el suministro no ha conllevado la realización de infraestructuras de conexión

con la red municipal; y b) que se ha prolongado durante muchos años y, en concreto, desde 2008, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la queja. Este último dato quizá podría llevar a invocar el principio de confianza legítima que cuenta ya con precedentes judiciales relacionados con el abastecimiento de aguas (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 29 de octubre de 2007 y del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 5 de junio de 2020).

Siendo así las cosas, desde esta Institución se quiere exhortar a las Administraciones afectadas por la queja para que valoren si es posible encontrar una solución que esté en línea con el servicio prestado hasta fechas recientes, sin perjuicio de las adaptaciones que sean necesarias (entre otras, por las servidumbres de la grave pandemia que todavía padecemos).

En cuanto al acceso rodado, nos encontramos, en principio, ante la preexistencia de una pista que comunicaba con la vivienda del ciudadano. Nuevamente, se ha desarrollado, según se afirma en la queja, una actividad administrativa de conservación de dicha pista que se ha alterado, en términos negativos para el señor promotor de la queja, en fechas recientes.

En este asunto, podría ser de interés la reciente Sentencia dictada por el Ilmo. Sr. Magistrado del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Huesca, en fecha 14 de diciembre de 2020, facilitada por el propio promotor de la queja, en la que, en relación con una vía de comunicación, se señaló, *obiter dicta*, que, si se hubiera demostrado la titularidad municipal de una antigua senda, la Administración tendría la obligación de mantener tal vía de comunicación en las condiciones anteriores a su transformación por terceros (en concreto, como una senda). Parece, por tanto, que el Juzgado de Huesca conecta la titularidad de la vía de comunicación con su conservación en las condiciones iniciales de dicha senda, lo que nos podría llevar a entender que, en el caso objeto de la queja, de tratarse de una pista de propiedad de la Corporación, existiría un correlativo deber de mantenimiento.

Con todo, y al margen de los problemas en estrictos términos jurídicos que suscita la determinación del alcance del servicio relativo al acceso rodado a núcleos de población, interesa destacar que, de conformidad con lo dicho en la queja, el Ayuntamiento venía acondicionando la pista mediante el trabajo periódico de una máquina motoniveladora.

Nuevamente, debemos sugerir que, en función de la posible titularidad municipal de la pista, se valore si procede la labor de mantenimiento que venía ejecutándose tiempo atrás.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

### III.- RESOLUCIÓN

En virtud de la Ley reguladora del Justicia de Aragón he resuelto sugerir al Ayuntamiento de Loporzano -y, en lo que proceda, a la Comarca Hoya de Huesca/Plana de Uesca- que, en la medida de lo posible y de acuerdo con las adaptaciones necesarias por el estado de pandemia que sufre nuestro país, se valore el mantenimiento de los servicios prestados de abastecimiento de agua y de acceso a la vivienda del promotor de la queja de un modo semejante a como venían desarrollándose hasta su interrupción en fechas relativamente recientes.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Ángel Dolado  
Justicia de Aragón

