

## I. ESPAÑA

# EL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES EN LA LEY DE AGUAS. ANÁLISIS PARA UNA POSIBLE REFORMA

Por

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS  
Universidad de Castilla-La Mancha

**SUMARIO:** 1. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA A POBLACIONES: PERSPECTIVA AMBIENTAL Y DIMENSIÓN HUMANA: 1.1. *En los países desarrollados, garantizar el abastecimiento es un requisito para la continuidad del crecimiento económico.* 1.2. *En la mayor parte del Planeta, las carencias en abastecimiento de aguas representan un problema de supervivencia para el ser humano.*—2. NOTA BREVE SOBRE EL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES EN LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE.—3. LA POSICIÓN JURÍDICA PREFERENTE DEL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS: 3.1. *La ampliación de las fuentes de aprovisionamiento como efecto de la extensión del dominio público a las aguas subterráneas.* 3.2. *Representación de los Ayuntamientos en la Administración hidráulica:* 3.2.1. En el Consejo Nacional del Agua. 3.2.2. En las Confederaciones Hidrográficas. 3.2.3. En la Administración hidráulica autonómica. 3.3. *El mandato legal de priorizar las demandas de abastecimiento en la planificación hidrológica:* 3.3.1. Planes hidrológicos de cuenca: A) Cálculo de usos y demandas existentes y previsibles (art. 75 RAPHPH). B) Criterios de prioridad y compatibilidad de usos y aprovechamientos (art. 76 RAPHPH). C) Asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras (art. 77 RAPHPH). D) Características básicas de calidad de las aguas (art. 79 RAPHPH). E) Perímetros de protección de captaciones de agua para abastecimiento (art. 82 RAPHPH). 3.3.2. Plan Hidrológico Nacional. 3.4. *Especialidades del régimen de las concesiones para abastecimiento a poblaciones.* 3.5. *Protección cuantitativa y cualitativa del agua para abastecimientos.* 3.6. *Repercusión del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico sobre los abastecimientos.*—4. CONCLUSIONES.

### 1. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA A POBLACIONES: PERSPECTIVA AMBIENTAL Y DIMENSIÓN HUMANA

En la presentación de este Congreso (1) se nos invita a reflexionar sobre el papel de las entidades locales en orden a la protección medioambiental y, más en concreto, sobre los instrumentos que podrían actuar, la clarificación de las competencias que les corresponden, las formas de gestión de los servicios y su financiación. Se nos pide, además, una valoración de la legislación vigente, de su efectividad y aplicación, pensando en las anunciadas reformas normativas (aguas, costas, suelo, etc.).

---

(1) Este trabajo recoge la ponencia presentada al II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, celebrado en Valencia del 10 al 12 de abril de 1997.

Teniendo eso presente, la mesa de trabajo que integramos está dedicada al «abastecimiento de agua a poblaciones», por lo que de entrada habría que responder a la pregunta: ¿qué tiene que ver el abastecimiento de agua a las poblaciones con el medio ambiente? ¿Acaso se trata de un problema ambiental?

1.1. *En los países desarrollados, garantizar el abastecimiento es un requisito para la continuidad del crecimiento económico*

En este mismo Congreso hay otra ponencia que lleva por título «El saneamiento de aguas», que no plantea ninguna duda en cuanto a la pregunta anterior. Sin embargo, estaremos de acuerdo en que abastecimiento y saneamiento son dos caras de una misma moneda. El abastecimiento satisface una necesidad y el saneamiento atiende a sus consecuencias. La depuración intenta poner remedio a los negativos efectos del retorno del agua al medio natural. Incluso se podría haber planteado abordar estas materias en una misma mesa de trabajo. Aunque su régimen jurídico, evidentemente, presenta diferencias notables. Pero, de hecho, lo habitual es que dependan del mismo concejal, servicio o unidad orgánica municipal. La tendencia actual, cuando se plantea su gestión indirecta, es que lo sea de manera conjunta.

Lo que quiero señalar es que el abastecimiento a poblaciones es visto como una actividad de producción, normalmente a cargo de los Ayuntamientos (2), en sí misma poco o nada dañosa para el ambiente, porque en efecto es así. Si vale la figura, diríamos que el abastecimiento nos concierne más como «consumidores y usuarios» de un servicio de suministro (al igual que la electricidad o el gas), a cambio del que se paga un precio, que como «ecologistas». Lógicamente, para las industrias y empresas en general, el servicio municipal del que también se surten aparece como un proveedor y el agua como un insumo del proceso productivo.

Para nuestros poderes públicos, la preocupación que plantea el abastecimiento es disponer de la materia prima: recursos hídricos aptos, suficientes y cercanos, pues si hubiera que traerlos de lejos habría, además, un problema de financiación de los acueductos y demás obras hidráulicas precisas. Y si las dificultades por uno u otro motivo fueran muchas, entonces se recurre a alternativas más factibles o menos costosas, como las plantas desaladoras de agua marina.

---

(2) Según un estudio del Banco de Crédito Local (Revista del Ministerio de las Administraciones Públicas «Bando», núm. 14, julio 1992) entre las poblaciones mayores de 20.000 habitantes, los sistemas de gestión del suministro de agua más comunes serían:

- a) Gestión directa: 184 municipios, 9.610.534 habitantes.
- b) Consorcios y organismos supramunicipales: 23 municipios y 4.451.075 habitantes.
- c) Sociedades municipales: 29 municipios y 5.432.173 habitantes.
- d) Concesiones a empresas privadas: 39 municipios y 4.785.320 habitantes.

En los de población inferior se suele atender mediante gestión directa, salvo que el municipio pertenezca a una mancomunidad de servicios.

En principio, pues, parece un problema de fuentes de aprovisionamiento y, en último extremo, financiero. El abastecimiento adquiere tintes conflictivos cuando aparece la escasez, a causa de la sequía o del simple agotamiento, como refleja, p. ej., la salinización. O también cuando los vertidos, localizados o difusos, hacen inservibles las aguas para el consumo humano. En ese momento empieza a percibirse con más nitidez que se trata de recursos naturales, renovables pero limitados.

Como juristas, sabemos que la Ley de Aguas de 1985 tiene un especial empeño en la preservación de la calidad de los medios hídricos y en la priorización del abastecimiento a poblaciones frente al resto de usos, a través de diversas técnicas de intervención pública. Amén de los grandes principios generales de ahorro, eficiencia y economía, válidos para todos los usos y aprovechamientos.

Como he sostenido en otro lugar (3), toda la Ley de Aguas parte de que cualquier aprovechamiento hídrico ha de respetar las exigencias cualitativas y cuantitativas ecológicas del agua, de los medios hídricos y del entorno natural, como una condición para que el disfrute del recurso sea perdurable. Se trata, en definitiva, de aplicar una política de desarrollo sostenible a la gestión del agua. Esta filosofía se refleja en la planificación, en el otorgamiento de concesiones, en el régimen sancionador, etc.

En ese sentido, más que plantearnos hipotéticos conflictos insolubles entre uso ecológico y abastecimiento a poblaciones, debemos notar que la protección ambiental del agua resulta ser su mejor aliado.

El suministro domiciliario de agua potable a todos los ciudadanos está garantizado por los Ayuntamientos, y la Legislación del Régimen Local regula esta competencia municipal, sus garantías y modalidades de gestión (4). Aunque ello no significa que en esta responsabilidad no puedan ser auxiliados por entes territoriales superiores (Diputación, Comunidad Autónoma y Estado). La incapacidad financiera de los Ayuntamientos para hacer

(3) F. DELGADO PIQUERAS, *Derecho de Aguas y Medio Ambiente*, Tecnos, 1992.

(4) Siguiendo la lectura sistemática del profesor Joaquín TORNOS [«Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos (especial referencia al suministro de agua-gas-electricidad)», en *Municipios y redes de servicios públicos*, Caixa de Catalunya, 1990], los preceptos determinantes serían:

a) *Garantía competencial*: el artículo 25.2.1 LRBL señala al legislador sectorial, estatal y autonómico, que el suministro de agua es una materia que afecta a los intereses locales.

b) *Servicio obligatorio universal y Derecho ciudadano*: el artículo 26.1.a) LBRL impone a los municipios la responsabilidad de asegurar —y la potestad de regular mediante ordenanza— el abastecimiento domiciliario de agua (salvo que otro nivel superior lo asuma), otorgando a los vecinos una acción directa para exigir su disfrute —art. 18.1.g) LBR—.

c) *Habilitación para la gestión*: el artículo 86.3 LBRL cubre la reserva de ley que el artículo 128.2 CE exige para la iniciativa pública en actividades económicas. El Pleno del Ayuntamiento podrá decidir así ejercer esta actividad, incluso en régimen de monopolio, si cuenta con el beneplácito de la Comunidad Autónoma.

Señalemos además que el artículo 95 TRRL permite al municipio optar por cualquier modalidad de gestión, directa o indirecta.

frente a obras hidráulicas de mediana o gran envergadura hace inevitable su concurso. Una dependencia ligada a la debilidad fiscal desde la que los Ayuntamientos asumen la prestación del servicio, por lo general.

Existe, finalmente, una rigurosa y detallada regulación técnico-sanitaria de las condiciones cualitativas del agua que llega hasta las casas (5). Su control es también responsabilidad de los gobiernos locales (6), aunque la carencia de personal facultativo y medios en los pequeños Ayuntamientos tiene que ser suplida por cuerpos funcionariales y dependencias de entes superiores.

Estos son, a grandes rasgos, los *approaches* que el abastecimiento de aguas encuentra en el Derecho español. En las páginas que siguen nos vamos a centrar en el primero de ellos; vamos a tratar de dar un repaso al estado del tema en la legislación de aguas.

En la última memoria editada sobre el estado del medio ambiente en nuestro país (7) ni siquiera aparece una rúbrica relativa a dicho tema. La atención absoluta de las páginas dedicadas a las aguas continentales va al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) y todo lo que conlleva el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE. Sólo encontramos una alusión en forma de objetivo a cumplir (obtener diagnósticos de calidad en tiempos reales de las Estaciones Automáticas de Alerta, proporcionando protección en puntos donde el uso fundamental del agua es para abastecimiento) por el Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas (Proyecto SAICA).

En esto no somos diferentes al resto de Europa; también existe una Europa húmeda, la atlántica, y una Europa seca, la mediterránea. El V Programa Comunitario de Actuación en materia de Medio Ambiente es, no obstante, más explícito al destacar que sin agua las actividades económicas (entre ellas el turismo, que tanto importa a España) no pueden mantenerse ni desarrollarse de manera sostenible. Por ello advierte que es fundamental poder contar con agua suficiente y de calidad adecuada en todo el territorio comunitario, obviamente sin poner en peligro el equilibrio natu-

---

(5) Ver RD 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de aguas potables; Ordenes de 1 de julio de 1987 («BOE» 9 de julio), «sobre métodos oficiales de análisis físico-químicos de las aguas potables de consumo público»; de 8 de febrero de 1988 («BOE» 2 de marzo), «relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de muestreos y análisis de aguas superficiales que se destinen a la producción de agua potable», y de 11 de mayo de 1988 («BOE» 24 de mayo), «sobre características básicas de calidad que deben ser mantenidas en las corrientes de aguas superficiales cuando sean destinadas a la producción de agua potable».

Ver asimismo el Decreto del Gobierno valenciano 111/1992, de 6 de julio («DOGV» 21 de julio), «aprobatorio de la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, en lo relativo a las excepciones a las concentraciones máximas admisibles de las aguas potables».

(6) Conforme al artículo 42.3.a) de la Ley 14/1986, de 25 de abril, «General de Sanidad», los Ayuntamientos tienen la responsabilidad del control del cumplimiento de las normas y planes sanitarios en los abastecimientos de aguas. A este fin pueden recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos. En los pequeños municipios, estas tareas se realizan normalmente con el apoyo del personal de los cuerpos de sanidad local de las Administraciones autonómicas.

(7) *Medio ambiente en España 1995*, Ministerio de Medio Ambiente, 1996.

ral. Las políticas comunitarias atinentes a la gestión de los recursos hídricos tienen como objetivos marcados: *a)* impedir la contaminación, especialmente en el origen; *b)* rehabilitar las aguas naturales subterráneas y superficiales para asegurar una fuente apropiada de suministro de agua potable, y *c)* equilibrar la demanda y el suministro mediante un uso y una gestión más racional de los recursos.

En definitiva, la conclusión a la que llegamos es que el abastecimiento interesa ambientalmente en la medida en que la disponibilidad de recursos en la cantidad y la calidad necesaria pueda condicionar nuestra forma de vida limpia y confortable y el futuro de importantes actividades económicos dependientes del agua potable, especialmente el sector terciario. Lo cual es razonable pensar que sólo en casos extremos y temporalmente limitados puede estar en riesgo, ya que este uso no llega al 15 por 100 del total de recursos consumidos, frente al 80 por 100 que gasta la agricultura. Y siendo un uso absolutamente prioritario, no sería inteligible que, de manera estructural, careciera de las dotaciones suficientes. Lo que no significa que, si así lo requiriera, la detracción de caudales anteriormente disfrutados por otros usuarios resulte totalmente pacífica.

Importa, en consecuencia, respetar la calidad de los medios hídricos y racionalizar en lo posible las cantidades de recursos que se utilizan. Todo ello para evitar que, como dijera GIANNINI en su célebre ensayo publicado en la «Trimestrale» en 1973, el medio ambiente agredido se vuelva a su vez agresivo contra nosotros, fundamentalmente en forma de elevados costos de potabilización.

### 1.2. *En la mayor parte del Planeta, las carencias en abastecimiento de aguas representan un problema de supervivencia para el ser humano*

Pero ésta es una visión tremendamente parcial, en sentido histórico y geográfico. Primero, porque en nuestro país la extensión del abastecimiento de agua a todos los hogares en las aldeas y pequeños núcleos rurales y montanos es una conquista muy reciente, posterior a la recuperación de la democracia a nivel municipal.

Y, segundo, porque el escenario de problemas y preocupaciones que hemos descrito, como tantas cosas, se circunscribe a un conjunto privilegiado de países. Sin ninguna connotación de reproche o acusatoria por ello. No se trata ahora de reproducir el consabido discurso dialéctico norte-sur.

El pasado día 22 de marzo celebramos el Día Mundial del Agua y, aparte de las magnitudes sobre los recursos de agua dulce disponibles en el Planeta, el dato más sobresaliente de la información difundida por los medios de comunicación es que cada año mueren trece millones de niños a causa de enfermedades relacionadas con la falta de agua potable. Por dicho motivo muere un niño cada dos segundos y medio. El problema afecta al tercer mundo, pero también de forma general a las áreas suburbanas de las grandes ciudades y a las poblaciones rurales de los países en vías de

desarrollo (8). Cualquiera que haya viajado a Latinoamérica sabe la cantidad de vacunas que puede ahorrarse si desiste de visitar zonas rurales. Aparte del problema sanitario, requiere un ínfimo esfuerzo imaginar los inconvenientes que en todos los sentidos comporta la carencia de suministro de agua

Una frase muy gráfica, entresacada del Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo «Nuestro Futuro Común», describe esta situación: «En los países en desarrollo, el número de grifos de agua cercanos constituye mejor indicio de la salud de la comunidad que el número de camas de hospital» (9).

Esa otra realidad, que puede parecer lejana, no nos debe resultar ajena. Las cartas y declaraciones internacionales en materia de protección ambiental, desde Estocolmo'72 a Río de Janeiro'92, están llenas de apelaciones a la cooperación internacional. Sin embargo, el problema del abastecimiento de agua a las poblaciones no encuentra hueco entre la contaminación transfronteriza y la pérdida de biodiversidad. Salvo entendido como una manifestación más de la pobreza, en cuyo caso se solventa con el desarrollo económico inducible por la apertura del comercio internacional y las transferencias tecnológicas.

En fin, seguramente que influido por esas dramáticas noticias, no he podido sustraerme a la tentación de contrastar la dimensión humana y humanitaria del abastecimiento a poblaciones con la menos peliaguda que toca a este Congreso: la ambiental. Pero quizá este recordatorio ayude a valorar en toda su importancia el tema que nos ocupa.

---

(8) Según el mensaje preparado para este día por el Secretario General de la Organización Meteorológica Mundial, una parte considerable de los habitantes de las ciudades, especialmente en los países en desarrollo, apenas pueden acceder a un suministro de agua potable en condiciones higiénicas. En esta situación se encuentran un 16 por 100 de los habitantes del Planeta; de ellos, un 21 por 100 en el sureste de Asia, un 22 por 100 en el Mediterráneo oriental y hasta un 48 por 100 en África, según la OMM. Actualmente se estima que 170 millones de habitantes de núcleos urbanos carecen de agua limpia para satisfacer sus necesidades básicas.

Además, en lo que va de siglo, el consumo de agua se ha multiplicado por seis en todo el Planeta, lo que duplica con creces el crecimiento de la población en ese mismo período. Esta demanda responde a un incremento del regadío, al desarrollo urbano, al crecimiento industrial y al consumo de agua para fines domésticos y de saneamiento, ya que en la medida que las ciudades se expanden aumentan también sus necesidades hídricas, por lo que su abastecimiento se hace cada vez más costoso.

Lo más preocupante de todo será en el futuro próximo la atención a los problemas del agua en las megalópolis, pues las grandes urbes acogerán al 60 por 100 de la población del Planeta el próximo siglo.

(9) Aunque el documento tenga algunos años, la realidad que describe no ha cambiado sustancialmente, por desgracia. Así, se indica que 1.700 millones de personas carecen de agua potable, siendo muchas las enfermedades, el 80 por 100, que podrían resolverse simplemente mediante una mejora del suministro de agua a zonas rurales y ciudades del tercer mundo y la enseñanza de unas elementales pautas de higiene personal y pública (parásitos intestinales, diarrea, disentería, hepatitis, fiebre tifoidea, etc.). Según recoge el Informe, el Documento de las Naciones Unidas para el Agua y el Saneamiento estimaba que en la década de los ochenta la solución a este problema habría costado 30.000 millones de dólares al año, el equivalente a diez días de gastos con fines militares.

## 2. NOTA BREVE SOBRE EL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES EN LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE

La Ley de Aguas de 1879 consideraba el abastecimiento a poblaciones como el uso más importante, pero su regulación (arts. 164 a 171) era poco generosa si la comparamos con la agricultura o el ferrocarril. Partía de una estimación de necesidades realmente exigua: 50 litros por habitante y día, de los cuales bastaría que 20 fueran de agua potable. La posibilidad de expropiar otros aprovechamientos de aguas públicas sólo se contempla cuando no se cubra ese mínimo. Como último recurso, cuando no hubiere aguas públicas que pudieran ser «racionalmente» aplicadas a este fin sería legalmente factible la expropiación de aguas privadas (10).

La concesión de aguas públicas podía ser otorgada a los Ayuntamientos o a empresas privadas, por un máximo de noventa y nueve años, al cabo de los cuales revertirían a los primeros las obras e instalaciones.

La tónica posterior ha sido la paulatina elevación de las cantidades previstas como dotaciones mínimas de garantía. Así, el Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 la fija en 150 litros de agua potable por habitante y día, cantidad que sube a 200 litros para las ciudades de más de 15.000 habitantes. También los estudios y planes de abastecimiento a ciudades elevan estos mínimos por encima de los 250 litros, como puede verse en los Decretos de 31 de marzo de 1950, sobre abastecimiento de aguas a Sevilla y Barcelona.

Al margen de esta cuestión, la extensión de los servicios municipales de captación, potabilización y distribución domiciliaria vino impuesta por la legislación de régimen local, en función del tamaño de las poblaciones, pero con tendencia hacia una progresiva universalización de ciertos servicios mínimos. Así, la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 —art. 72.1.3— consideraba «de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos» el establecimiento y creación de servicios municipales referentes al surtido de aguas, así como a la higiene y salubridad del pueblo. Con el Real Decreto de 12 de abril de 1924, el abastecimiento de aguas será declarado formalmente servicio público y su prestación a los abonados que lo soliciten obligatoria para las empresas o municipios encargados. La Ley de régimen local de 16 de diciembre de 1950 confía a la Administración municipal la salubridad e higiene, aguas potables, fuentes, abrevaderos, alcantarillados, piscinas y baños públicos —art. 101.1.a)—, haciendo obligatorio, con ca-

---

(10) Rezaba la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866: «No es fácil fijar de una manera absoluta y general ese límite, que cambia con los adelantos de la civilización; la Comisión, sin embargo, ha creído que por ahora, y atendiendo al estado de nuestras costumbres, podía reducirlo a 50 litros diarios por habitante. No desconoce que esta cantidad podrá tacharse de escasa para satisfacer en las grandes poblaciones todas las exigencias de comodidad doméstica y del ornato público; pero téngase presente que se trata del caso en que hayan de cercenarse aprovechamientos inferiores, sobre todo el riego, que mayor consumo hace del agua, y que no es conveniente ni político arrebatar a la población agrícola una parte, siquiera sea pequeña, de su escaso sustento para favorecer las comodidades y el lujo de las capitales.»

rácter general, el surtido de agua potable en fuentes públicas, abrevaderos y lavaderos —art. 102.b)— y, en municipios de más de 5.000 h., el abastecimiento domiciliario de agua potable —art. 103—.

Si tenemos en cuenta que la población del país había pasado de dieciocho a casi cuarenta millones, concentrándose en las grandes ciudades y con una tendencia creciente de basculamiento hacia el litoral mediterráneo, añadimos el desarrollo del sector industrial y de servicios surtido de las mismas redes municipales y la presencia estacional de una población turística equivalente, se entiende que las demandas de agua para abastecimiento a poblaciones alcanzaran en 1983 los 5.261 Hm<sup>3</sup> anuales, y la dotación media por habitante y día se situara en 383 litros (11).

Pero la estadística vale de poco en cuanto pierde actualidad. La nueva Administración, que ha mostrado su intención de llevar a cabo una reforma parcial de la Ley de 1985, debería ofrecer previamente un completo análisis de situación, necesario para debatir con rigor a cualquier planteamiento político de reforma legal. En ese sentido, el «libro blanco sobre el agua» que se anuncia tendrá que aportar una información muy exhaustiva sobre el fundamental capítulo del abastecimiento de agua a poblaciones.

### 3. LA POSICIÓN JURÍDICA PREFERENTE DEL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

Las Entidades Locales carecen de competencias en la gestión del dominio público hidráulico, pues éstas se reparten entre las Comunidades Autónomas y el Estado en función del carácter intra o interterritorial de las cuencas hidrográficas (12). La Ley de Aguas de 1985, aunque les otorga la consideración de usuarios, tiene en cuenta que habitualmente son las entidades locales las prestadoras del servicio de abastecimiento, sin entrar en los pormenores de la gestión de un servicio que tiene su disciplina básicamente en la legislación del régimen local. Desde el punto de vista de la téc-

(11) *El agua y su gestión*, MOPU, Madrid, 1983. En 1994 se publicó el *Libro Blanco de las aguas subterráneas*, al alimón por el MOPTMA y el MIE. Según los datos aquí recogidos del ITGE (1990), el 31 por 100 (12.142.282 personas y 10.325 núcleos) de la población nacional se abastecía con aguas subterráneas, consumiendo un total de 1.080 Hm<sup>3</sup>/año, esto es, 244 litros por habitante y día. Ese mismo informe refleja la gran dependencia (medida en población) de los abastecimientos respecto de las aguas subterráneas en algunas regiones (Canarias y Baleares casi el cien por cien, Comunidad Valenciana el 52 por 100, Andalucía el 43 por 100, Castilla-La Mancha el 35 por 100), mientras que apenas son significativos en otras (Madrid el 3 por 100, Murcia el 4 por 100), págs. 23 y 24.

(12) Así lo ha recordado recientemente el profesor FANLO LORAS («Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales», en *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas, 1996, págs. 301 y ss.), motivo por el cual en su trabajo deja de lado la problemática que plantea la competencia municipal de abastecimiento de aguas para ceñirse al saneamiento de aguas residuales. Lo que no significa, como indica el autor, que las entidades locales no tengan competencias que puedan incidir indirectamente en la gestión del dominio hidráulico, como las urbanísticas. O que, en tanto que titulares de los servicios, les corresponda la policía administrativa de abastecimiento y saneamiento de aguas.



nica legislativa empleada, podemos coincidir en que este planteamiento resulta correcto.

Lo que nos interesa examinar a continuación son los elementos de regulación del tema que ofrece la Ley de Aguas, que son bastantes y, desde luego, fundamentales. Trataremos de ser en este empeño lo más específicos posible, marginando la explicación de conceptos generales que harían interminable el trabajo, aunque es claro que la incidencia de cualquiera de ellos es patente.

### 3.1. *La ampliación de las fuentes de aprovisionamiento como efecto de la extensión del dominio público a las aguas subterráneas*

La demanialización de las aguas subterráneas, que fue la gran revolución jurídica que trajo la Ley de 1985, tiene una doble repercusión.

Por un lado, priva a los Ayuntamientos de la posibilidad de explotar directamente, como dueños, las aguas del subsuelo de sus propiedades.

Pero, a cambio, pone a disposición del abastecimiento esta fuente de recursos por vía concesional, con independencia de la titularidad del terreno. Sin que, en principio, téngase que expropiar e indemnizar el valor del agua, sólo los terrenos indispensables y la servidumbre de acueducto. Lo que abarata el coste del agua.

El efecto positivo o negativo de este cambio se puede considerar que dependerá de la mayor o menor riqueza territorial de cada Ayuntamiento. Sin embargo, esto es una impresión muy superficial, puesto que los depósitos acuíferos constituyen un patrimonio compartido de dimensiones kilométricas, cuyas recargas y descargas se producen en un espacio superior al de cualquier fundo. De manera que, se «perfore donde se perfore», en la finca de uno o en la del vecino, se aprovecha una misma reserva de agua.

Entonces la pregunta será si, con la atribución al Estado de su titularidad, estos acuíferos de los que podrían abastecerse las poblaciones están mejor o peor protegidos de lo que lo estarían con el sistema privatista anterior.

A mi juicio, las técnicas propias de la propiedad privada contempladas en la Ley de 1879 (distancias áticas y acciones civiles frente al desvío, privación o inquinamiento de caudales de los pozos) son clamorosamente ineficaces para hacer frente a los graves problemas actuales de sobreexplotación, salinización y contaminación generalizada, que son realmente los más preocupantes. De hecho, en las regiones de más temprana e intensa explotación (Campo de Dalías, Huelva, Sureste peninsular, Archipiélagos) el régimen general estaba excepcionado con normas singulares que sometían a una importante intervención administrativa (prohibiciones, racionamientos, permisos, sanciones, etc.) de dudosa legalidad, pero de inevitable aparición.

La demanialización acordada en 1985 no se hizo por ningún prurito dogmático, sino precisamente para disponer de un conjunto de técnicas de

ordenación y racionalización de los aprovechamientos de aguas subterráneas. Es verdad que muchos de esos problemas siguen sin solución definitiva y habrá que analizar con detenimiento las dificultades que suscita la aplicación de las técnicas aludidas. Pero, en mi opinión, la solución definitiva no pasa por una vuelta atrás, en el sentido de reprivatizar las aguas subterráneas, sino por sacar un mejor partido a este título jurídico, perfeccionando los instrumentos legales (algunos todavía inéditos) a la luz de la experiencia. Lo cual, por otra parte, nadie que yo conozca ha defendido ni plantea en estos momentos (13).

### 3.2. *Representación de los Ayuntamientos en la Administración hidráulica*

Los órganos de la Administración hidráulica tienen una composición muy variada: ministerios y organismos estatales, técnicos, Comunidades Autónomas y usuarios. Las vías de acceso son variables (natos, designación, elección, proporcionalidad...). Los Ayuntamientos no cuentan con una presencia en tanto que Administración pública o ente político, sino como representantes de un tipo de usos: los abastecimientos a poblaciones. Los vertidos no se consideran usos a estos efectos.

#### 3.2.1. *En el Consejo Nacional del Agua.*

La Administración local tiene un único representante en el Consejo Nacional del Agua, que es designado por la Federación Nacional de Municipios y Provincias. La Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento tiene otro —art. 16.1.d) Reglamento de la Administración Pública Hidráulica y de la Planificación Hidrológica, en adelante RAPH—. Ambos comparecen por el «tercio» de vocales designados, que es el de los usuarios, y, proviniendo de diferente extracción, expresan el pluralismo público-privado del sector.

Esta presencia puede parecer exigua y comparativamente menos considerada que la agricultura, p. ej., que cuenta con tres puestos: Cámaras Agrarias, Organizaciones Profesionales Agrarias y Federación Nacional de Comunidades de Regantes. Hay que entender, no obstante, la dificultad de aumentar significativamente esa representación, dada la multiplicidad de intereses a integrar (art. 17 LA). Lo importante es tener un canal propio de expresión del punto de vista local en los problemas de política hidráulica general. Siendo las funciones de este Órgano de carácter consultivo (art. 18 LA), suponemos que sus dictámenes tenderán a manifestar los puntos de consenso, sin dejar de reflejar posturas minoritarias o discrepantes. Estas

---

(13) El sentir general de las ponencias y comunicaciones presentadas en el Seminario de Derecho del Agua de 1996, sobre el tema «Precios y Mercados del Agua» —propicio, en principio, a que se defendieran tesis en esa dirección—, fue claramente partidario de prudentes y limitadas reformas, sin que en ningún caso se propugnara el retorno a antes de 1985.

pueden, en todo caso, hacer patente su posición al Consejo de Ministros o destinatario de su dictamen como voto particular (art. 27.3 LRJAP).

### 3.2.2. *En las Confederaciones Hidrográficas.*

La representación de los abastecimientos a poblaciones y, en su caso, de los Ayuntamientos en los órganos colegiados de las Confederaciones Hidrográficas, que, como es sabido, administran las cuencas interterritoriales, es la siguiente:

a) Junta de Gobierno: a los usuarios corresponde al menos un tercio del total de vocales de la Junta. La representación de los distintos tipos de uso será proporcionada a los respectivos intereses implicados y, en todo caso, al menos un vocal por cada uno de los usos de abastecimiento a poblaciones, regadíos y energía (art. 29 RAPH) (14).

b) Juntas de Explotación: a cada municipio, mancomunidad, consorcio o empresa pública o privada, titulares de concesiones de abastecimiento de aguas para más de 100.000 habitantes, un representante por cada 100.000 habitantes, hasta un máximo de cuatro. Por la agrupación única de los restantes titulares, un representante por cada 10.000 habitantes o fracción, hasta un máximo de seis, sin que en ningún caso pueda tener un municipio más de un representante (15).

c) Asamblea de Usuarios: estará integrada por todos los usuarios que formen parte de las Juntas de Explotación (art. 29 LA) (16).

---

(14) A este órgano corresponde: proponer el plan de actuación del Organismo, formular sus presupuestos, concertar en su caso operaciones de crédito, preparar los asuntos que se hayan de someter al Consejo del Agua, adoptar los actos de disposición sobre el patrimonio del Organismo, declarar los acuíferos sobreexplotados y determinar los perímetros de protección de acuíferos y, en general, deliberar sobre los asuntos que sean sometidos a su consideración por cualquiera de sus miembros. En él participan, además:

a) Por el Organismo de cuenca: su Presidente, el Comisario de Aguas, el Director Técnico, el Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica y el Secretario General, que actuará como secretario, con voz pero sin voto.

b) Por la Administración del Estado: hasta seis representantes designados por diferentes Ministerios.

c) Por las Comunidades Autónomas: al menos uno por cada una de ellas. El total de vocales y su distribución se establecerá en función del número de Comunidades pertenecientes a la cuenca y de la superficie y población de las mismas.

(15) Recordamos que están encargadas de coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados (art. 30 LAg). La presencia del resto de usuarios también se atiene a la importancia o volumen de los aprovechamientos: superficie regable, potencia hidroeléctrica instalada, consumo industrial. Aparte, tienen representación directa las Juntas Centrales y Comunidades Generales. Forma parte de estas Juntas el Director Técnico, que preside, y podrán asistir, con voz pero sin voto, representantes ministeriales.

(16) Su fin es coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua en toda la cuenca, y podrán asistir, únicamente con voz, representaciones de los Ministerios, de las Comunidades Autónomas y del Organismo de cuenca (art. 36 LAg).

d) Comisión de Desembalse: cuenta con una representación de los usuarios, elegidos por la Asamblea de Usuarios, de modo que la totalidad de los usuarios y entidades que ostenten algún derecho sobre embalses queden representados (17).

e) Juntas de Obras: la Junta de Gobierno establecerá el número de vocales que corresponda según los distintos tipos de aprovechamientos afectados y efectuará sus nombramientos a medida que se constituyan las agrupaciones de usuarios (art. 51 RAPH) (18).

f) Consejo del Agua: por los usuarios habrá un tercio del total de vocales del Consejo, elegidos por los representantes de cada clase de aprovechamientos en la Asamblea de Usuarios, con arreglo a la proporcionalidad existente en ella (19).

Merced a este sistema de representación, parece asegurada la presencia del sector de abastecimientos urbanos en todos los órganos de gobierno, gestión y planificación de las Confederaciones. Por consiguiente, una sola reflexión al respecto.

La representación se restringe a los titulares de derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro del Agua (art. 41 RAPH). A partir de ahí, una peculiaridad a considerar es la de los municipios en cuyo término se ubican los embalses y obras de regulación y que carecen de representación en dicho concepto. En la medida que padecen los efectos negativos de las obras hidráulicas, de las que son beneficiarios otros, deberían en justicia tener un adecuado canal de participación, en lugar de quedar como terceros extraños al sistema.

### 3.2.3. *En la Administración hidráulica autonómica.*

La tónica general de las Administraciones hidráulicas autonómicas es reproducir sistemas de representación similares al estatal, constanding ex-

---

(17) Es la encargada de formular propuestas al Presidente del Organismo sobre el régimen de llenado y vaciado de los embalses y acuíferos de la cuenca (art. 31 LAg). Serán vocales también un representante de Ministerio de Agricultura, uno del Ministerio de Industria y otro de Red Eléctrica Española, S.A. Asistirán, con voz pero sin voto, el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Jefe de Explotación (art. 47 RAPH).

(18) Son creadas con el fin de que los futuros usuarios estén directamente informados del desarrollo e incidencias de la obra hidráulica a realizar (art. 32 LAg).

(19) Es el órgano de planificación por excelencia. Le corresponde elevar al Gobierno el Plan Hidrológico de cuenca e informar sobre cualquier cuestión de interés general para la cuenca y relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico (33.1 LAg). Estará también integrado:

- Por el Organismo de cuenca: su Presidente, el Comisario de Aguas, el Director Técnico y el Jefe de la Oficina de Planificación Hidrológica, éste sin voto.
- Por la Administración del Estado: doce vocales en representación de diferentes Departamentos.
- Por las Comunidades Autónomas: 12 vocales, cuya distribución se hará en los Decretos constitutivos de cada Organismo.

presamente la presencia de los abastecimientos (20). La participación de los usuarios está, por lo demás, exigida por un precepto básico: el artículo 16.1.b) LA.

Las mayores peculiaridades las presentan, sin duda, la Comunidad Canaria y la Comunidad de Madrid.

En la primera, porque las competencias de gestión del demanio hidráulico, que corresponderían al ejecutivo autonómico por ser todos los acuíferos subterráneos obviamente intracomunitarios, han sido fuertemente descentralizadas en los Cabildos Insulares, que, como es sabido, son Administración Local (Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de Aguas). La ley autonómica crea a tal efecto un organismo administrativo autónomo en cada isla, que adscribe a los Cabildos: los Consejos Insulares de Aguas. Su composición es plural y participativa, pero, a diferencia de las Confederaciones, predomina la presencia del poder local, con una magra presencia autonómica y ninguna estatal.

Las peculiaridades del Derecho canario de Aguas (21), cuyo origen es anterior a la Ley de 1985 y deriva de la propia singularidad hidrológica de estas islas, son muchas para resumirlas aquí y permiten pocas extrapolaciones. En el marco de este Congreso, no obstante, no puede dejar de destacarse la confianza en el poder local que muestra el legislador canario.

La Comunidad de Madrid carece de competencias sobre el demanio hídrico, pues pertenece íntegramente a una cuenca estatal, la del Tajo. Sin embargo, tiene un papel protagonista en la gestión del agua al haberle sido transferido el Canal de Isabel II (RD 1873/1984, de 26 de septiembre). Esta empresa pública se encarga del abastecimiento y saneamiento a la capital y al resto de la región, gozando de una reserva de caudales sobre los ríos de la vertiente sur de la sierra de Guadarrama (22). Su Consejo de Administración tiene una composición tripartita: Comunidad, Estado y municipios afectados.

Este modelo, que tiene su explicación histórica (23), es seguramente la solución organizativa más acabada en cuanto a la gestión del ciclo integral del agua. También es destacable como ejemplo de cooperación entre los tres niveles administrativos, lo que se acomoda al carácter metropolitano de la región.

---

(20) Un exhaustivo estudio de los modelos autonómicos catalán, gallego, canario y balear, etc., en A. FANLO LORAS, *Las Confederaciones hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, 1996.

(21) A. NIETO GARCÍA, «Legislación de aguas en Canarias», en *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas* (EMBID IRUJO, dir.), Tecnos, 1993.

(22) L. MORELL OCAÑA, «Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid* (GÓMEZ-FERRER, dir.), Civitas, 1987.

(23) BASSOLS COMA, *Abastecimiento de agua y planeamiento metropolitano: el estatuto orgánico del Canal de Isabel II*, núm. 76 de esta REVISTA, 1975.

3.3. *El mandato legal de priorizar las demandas de abastecimiento en la planificación hidrológica*

3.3.1. *Planes hidrológicos de cuenca.*

La planificación hidrológica, que fue una de las grandes esperanzas de la Ley de 1985, se encuentra todavía inédita, y no por discrepancias en cuanto a la bondad de este instrumento de ordenación prospectiva y territorializada, sino por la falta de consenso o, en su defecto, decisión política.

Tras el cambio de Gobierno, las Confederaciones y autoridades ministeriales vienen anunciando con insistencia la aprobación inminente, pero sería prematuro aventurar opiniones al respecto. Carezco, además, de información necesaria sobre los avances de borrador de los diferentes planes para extraer ideas generales y hacer comparaciones.

En todo caso, los Planes Hidrológicos de cuenca deberán confeccionarse con arreglo a una serie de criterios legales (arts. 40 y 41 LA) y reglamentarios, de los que extraemos aquellos directamente atinentes al tema de esta Mesa.

A) *Cálculo de usos y demandas existentes y previsibles (art. 75 RAPH).*

Los Planes de cuenca deberán incorporar obligatoriamente la estimación de las demandas actuales y previsibles de los distintos usos, entre ellos el abastecimiento a poblaciones. Este cálculo se basará en las previsiones de los planes urbanísticos, en evaluaciones demográficas, industriales y de servicios, e incluirá la requerida por industrias de poco consumo de aguas situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. Tendrán en cuenta tanto la población permanente como la estacional.

B) *Criterios de prioridad y compatibilidad de usos y aprovechamientos (art. 76 RAPH).*

Esta prelación podrá variar en los distintos territorios de la cuenca, respetando en todo caso la supremacía del abastecimiento a poblaciones. Y se confecciona a efectos de decidir el otorgamiento de concesiones y la expropiación de un aprovechamiento en favor de otro. De manera supletoria, la Ley fija el siguiente orden: abastecimiento, regadíos, electricidad, industria, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte y otros (art. 58 LA).

C) *Asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras (art. 77 RAPH).*

Estas asignaciones se harán en previsión de demandas que vayan a ser atendidas con obras hidráulicas específicas cuya realización sea competencia estatal o autonómica o por fines de utilidad pública. Parece claro que entre esas demandas los abastecimientos cumplen una clara finalidad de utilidad pública y, aunque la competencia ordinaria de auxilio a este tipo de obras haya pasado a las Comunidades Autónomas, las de mayor presupuesto suelen ser asumidas por el Estado como obra de interés general.

D) *Características básicas de calidad de las aguas (art. 79 RAPH).*

Los Planes deberán fijar, entre otras, las características de calidad exigida a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable. Estos niveles de calidad no podrán ser menos estrictos que los fijados en el Anexo I del propio Reglamento, salvo que prevean un tratamiento especial que las haga potables.

La importancia de estas previsiones no es sólo como remedio preventivo, sino que juegan también como objetivo y obligan a los planes a establecer los medios para alcanzarlos.

E) *Perímetros de protección de captaciones de agua para abastecimiento (art. 82 RAPH).*

El plan puede fijar (o recoger si se hubieran establecido antes) los perímetros de protección de acuíferos de interés para captaciones destinadas a abastecimientos urbanos, entre otros fines. Dentro del perímetro, el Organismo de cuenca podrá limitar el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas y autorizaciones de vertido. También se someterán a autorización del Organismo de cuenca la realización de obras, extracciones de áridos y demás actividades que puedan afectarles (art. 173 Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH).

Dicho esto, es claro que, siendo los Planes Hidrológicos un diseño de cuenca unitario, a los abastecimientos les afecta igualmente el resto de previsiones. En especial, le interesan todos aquellos contenidos encaminados a obtener una economía hídrica racional y satisfactoria para el conjunto de usuarios; p. ej., las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío o los planes hidrológico-forestales.

La posibilidad de que los abastecimientos aparezcan entre las demandas que no pueden ser satisfechas por el propio plan de cuenca (art. 78.2 RAPH), remitiendo su solución al Plan Hidrológico Nacional, parece ciertamente extrema. Antes de dejar inatendido el abastecimiento debe recu-

rirse a lo previsto en el artículo 63 LA, que permite revisar las concesiones cuando lo exija su adecuación a los Planes Hidrológicos, en cuyo caso el concesionario perjudicado tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

En virtud de la última Ley dictada para hacer frente a la persistente sequía, las concesiones para el abastecimiento de las poblaciones y regadíos podrán revisarse, además, en los supuestos en que se acredite que el objeto de la concesión pueda cumplirse con una menor dotación o la mejora de la técnica de utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo. Esta revisión no dará derecho a compensación alguna (lógicamente, puesto que no se causa ningún perjuicio), aunque la Administración puede establecer ayudas a los concesionarios para ajustar sus instalaciones a las nuevas condiciones concesionales (Ley 9/1996, de 15 de enero, que reforma el art. 63.2 LA). Con ello se podría corregir el despilfarro de agua que caracteriza a algunos regadíos tradicionales, anquilosados en métodos de riego medievales, y liberar importantes recursos para nuevas necesidades.

Una vez fijada esa planificación de cuenca, sólo el Plan Hidrológico Nacional podría modificar lo que afecte a los aprovechamientos para abastecimiento a poblaciones o regadíos —43.1.d) LA—.

Desde el punto de vista legal, parece claro que los abastecimientos de poblaciones ocupan una posición privilegiada en el seno de la planificación hidrológica, difícilmente mejorable. El diseño estratégico de política hidráulica que representa el Plan Hidrológico tiene en el aseguramiento del agua a las poblaciones un mandato legal que cumplir. En caso de necesidad, los planificadores cuentan con mecanismos para salvaguardar la prioridad debida al abastecimiento frente al resto de usos.

Aparte de su vocación racionalizadora y orientadora del trabajo de la Administración, los planes son vinculantes y limitan la discrecionalidad administrativa en suma, tienen valor normativo (24). Por ello, aunque de los mismos no se deduzcan derechos para los particulares o entidades (art. 38.3 LA) y tengan una gran dosis de discrecionalidad, son perfectamente impugnables y pueden ser revisados por los tribunales como cualquier otra disposición administrativa. En evitación de que, al final del trayecto, la planificación acabe convirtiéndose en un mar de litigios, convendría que se buscara el mayor grado de consenso acerca de su contenido, especialmente entre los interlocutores políticos.

### 3.3.2. *Plan Hidrológico Nacional.*

Al Plan Hidrológico Nacional corresponde esencialmente el cierre de la política hidráulica diseñada a escala de cuenca: coordinación de los diferentes planes de cuenca entre sí, solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan y modificaciones de los planes que afecten a preexistentes abastecimientos de poblaciones y regadíos.

(24) EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, 1992.



Pero otras cuestiones no dependen de la existencia de planificación inferior y por ello pueden también ser anticipadas mediante ley especial. Como decidir la realización de trasvases de unas cuencas a otras y sus condiciones y obras hidráulicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma —43.1.c) y 44 LA—.

Se trata, pues, de temas que directa o indirectamente interesan a los abastecimientos y de la mayor trascendencia en muchos aspectos (ecológicos, demográficos, económicos, etc.), que condicionan poderosamente el futuro de las cuencas cedente y receptora, que requieren ingentes recursos financieros y que siempre generan tensiones en la opinión pública. Todas esas implicaciones aconsejan, en una democracia, que sobre medidas así se mantenga la tradicional reserva de ley, para garantizar un debate público entre sectores sociales afectados, representantes y autoridades públicas, donde los necesarios estudios técnicos (sobre determinación de excedentes, eficiencia del agua, viabilidad de la obra, etc.) sean contrastados de manera abierta y transparente. En circunstancias de urgencia, el Gobierno dispone del instrumento normativo del Decreto-Ley para afrontar de manera inmediata cualquier problema (25).

No parece, en suma, que los trasvases que se aprueban para abastecer poblaciones sean los más conflictivos, por el menor volumen que comportan y por la lógica consideración que este uso merece.

Aun así, todo el mundo sabe que muchos de estos trasvases, en la medida que se cubren las necesidades poblacionales básicas, sirven para desviar los recursos disponibles en la cuenca receptora hacia la agricultura. La expansión del regadío es la causa más importante de los déficits hídricos que padecen algunas cuencas, ya que éste no se frena ante la carencia de recursos, sino que induce una necesidad en la confianza de que será atendida a la postre por la providencia divina o del Estado.

### 3.4. *Especialidades del régimen de las concesiones para abastecimiento a poblaciones*

El abastecimiento a poblaciones constituye un característico uso privativo, para cuyo disfrute se requiere la obtención previa de una concesión de parte del Organismo de cuenca o autoridad hidráulica regional que corresponda. Salvo que se trate de una actuación declarada de interés general del Estado, que podrá otorgarla directamente el Ministerio de Medio Ambiente —22.a) LA—.

La Ley de Aguas no contiene un régimen específico para concesiones

---

(25) Entre los trasvases con una finalidad, total o parcial, de abastecimiento podemos recordar la Ley 14/1987, de 30 de julio, del Júcar a Sagunto (cuenca del Palancia); el RD Ley 5/1993, de 16 de abril, del Tajo a Ciudad Real y otras poblaciones de la cuenca alta del Guadiana; el RD Ley 3/1992, de 22 de mayo, que declaró de interés general las obras de abastecimiento de agua a la bahía de Palma de Mallorca, y la Ley 34/1994, de 19 de diciembre, de trasvase de agua del Ebro, por barco, desde Tarragona, para abastecimiento a la antedicha bahía.

con este objeto, pero sí importantes especialidades que suponen nuevamente un trato privilegiado que puede ser bueno recordar.

Así, frente a la regla general de temporalidad de las concesiones (57.4 LA) y reversión al Estado de las obras, la Ley permite que el titular de la concesión de abastecimiento obtenga una nueva para el mismo uso y destino, solicitándolo en el expediente de declaración de extinción o durante los cinco últimos años de vigencia de la misma (51.3 LA).

Otra salvedad importante es que las solicitudes de concesión para abastecimiento no tendrán que someterse al trámite de competencia de proyectos, que es la tónica general (71.2 LA). En cambio, el abastecimiento puede concurrir y tendrá siempre preferencia, como indicábamos antes, en los procedimientos que hubieran instado otros interesados (58.3 LA).

No sería raro que la competencia se pudiera suscitar entonces entre entidades locales. Para la selección entre estas peticiones, el criterio de eficiencia (mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua) (58.4 LA) no parece «políticamente correcto», pues los abastecimientos siempre se consideran de utilidad pública (94 RDPH), y no evita el enfrentamiento entre poblaciones grandes y pequeñas, ricas y pobres, de uno u otro color político, etc. La salida legal más recomendable sería la constitución de mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, a las que se otorgaría el título concesional (81.1 LA) para la explotación conjunta de esos recursos.

El procedimiento especial regulado en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (arts. 122 a 125) permite que las solicitudes de concesión puedan ser instadas por la Corporación Local, por Consorcios y Mancomunidades (incluso en fase de constitución) y empresas, lo que se ajusta a la posibilidad de que el servicio se gestione de forma directa, conjunta o indirecta. En este último caso, la duración de la concesión de aguas no podrá exceder de la fijada para el régimen de gestión. El concesionario privado tampoco podrá solicitar la renovación de la concesión a su término por la vía especial del artículo 53.1 LA, sino que serán las Corporaciones Locales, aisladas o agrupadas, quienes puedan ejercer tal derecho.

También contempla la posibilidad de otorgar concesiones de aguas para abastecimiento de una urbanización aislada, a instancia de la comunidad de propietarios, del promotor o entidad urbanizadora. En su tramitación, el Ayuntamiento deberá certificar que la misma no puede ser abastecida desde las instalaciones municipales.

Desde hace algún tiempo se viene debatiendo sobre la creación de mercados del agua, siendo éste el punto central de la reforma legal que se ha «filtrado» a la opinión pública. Se trataría de permitir que los titulares de derechos de aprovechamiento de agua puedan venderla a terceros, enervando la vinculación de destino que los mismos tienen en la Ley de Aguas. La medida no se plantea, al parecer, como una privatización del agua, sino plena de cautelas y controles administrativos (notificación y registro de los contratos, facultad de tanteo y retracto por la Administración, etc.) y sólo podrá operar en las zonas determinadas por la Administración.

Si los contratos de cesión se autorizan sólo en favor de usos preferentes, los titulares de derechos para abastecimiento nada más que podrán transmitirlos a otras poblaciones. En cambio, los municipios o entidades suministradoras podrán adquirirlos de cualquier otro usuario de una forma menos traumática que por la vía expropiatoria. Sin embargo, sería perjudicial para los ciudadanos que las tensiones especulativas inherentes a cualquier mercado contaminaran las valoraciones expropiatorias, como ocurría con el suelo urbano.

La idea básica que impulsa la reforma —estimular el ahorro y la eficiencia en el uso del agua— no puede dejar de compartirse y hay que reconocer que los económicos son buenos incentivos. Otra lectura es que la Administración renuncia o reconoce su incapacidad para aplicar otras medidas ordenadoras (arts. 53.1 y 2 ó 63 LA) e incluso coercitivas que pueden imponer a quienes desperdicien o hagan mal uso de las aguas, cualquiera que fuese el título —48.4 y 108.g) LA—.

Por su estado embrionario y oficioso, no es prudente adelantar juicios categóricos sobre la propuesta. Quizá sirva para acabar con los mercados negros del agua que ya existen (p. ej., en el Sureste con el agua del trasvase Tajo-Segura), pero su puesta en práctica va a exigir una eficacia que la Administración hidráulica no ha demostrado hasta ahora.

### 3.5. *Protección cuantitativa y cualitativa del agua para abastecimientos*

Los mecanismos previstos en la Ley de 1985 para proteger la calidad del demanio hídrico interesan lógicamente a los abastecimientos más que a ningún otro uso, puesto que la pureza que requiere es superior. En ese sentido, se verán condicionadas las autorizaciones de vertido, sea por lo determinado en los planes hidrológicos —40.e) LA— o reglamentariamente.

La Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, incluye en su Anexo II las aguas dulces de superficie destinadas a la obtención de agua potable entre las designables por los Estados como «zonas sensibles», a efectos de que a los vertidos de aguas residuales urbanas que fueran a afectarles les sean aplicados los tratamientos depurativos más rigurosos.

Por esa especial exigencia, la reutilización directa de aguas residuales depuradas para consumo humano está prohibida, salvo en situaciones catastróficas o de emergencia, de manera transitoria y con excepcionales controles sanitarios (272 RDPH).

Lo mismo cabe decir de los mecanismos de racionalización, y en su caso racionamiento, de los aprovechamientos previstos en los artículos 53 y 54 LA: régimen de explotación de embalses y acuíferos, limitación temporal, declaración de sobreexplotación y perímetros de protección, ya comentados. La interrelación calidad-cantidad de los recursos hídricos es conocida de todos.

El carácter prioritario de los abastecimientos a poblaciones hace que nadie cuestione la procedencia de estas medidas cuando van encaminadas

a salvaguardarlos. El acatamiento de las mismas es harina de otro costal, como se vio con el incumplimiento general de la prohibición de regar que se impuso en toda la cuenca del Guadalquivir en el año 1995, por citar un ejemplo entre muchos.

Junto a los coactivos y represivos, de dudosa eficacia, quizá la Administración podría estudiar la conveniencia de incrementar las ayudas técnicas, financieras y fiscales para el desarrollo e implantación de tecnologías, procesos y equipos o cambios en la explotación que signifiquen una disminución en los consumos de agua o bien una menor contaminación, como contemplaba el artículo 102 LA. Las que se han ensayado han ido dirigidas a la agricultura, que, por ser el mayor consumidor con diferencia, puede lograr los mayores ahorros (26). Sin embargo, las redes de distribución de agua potable, cuando son antiguas y están deterioradas, también acarrearán pérdidas de caudales importantes, por lo que sería bueno fomentar su renovación. Otro tipo de ahorros, como evitar el uso de agua potable para riego de parques y limpieza de calles, quizá resulten impracticables por su elevado coste. En cambio, sí pueden aplicarse técnicas de riego por goteo y diseño de jardines menos consumidores de agua.

El artículo 102 LA hace referencia también a ayudas a quienes procedan a la potabilización y desalinización de aguas, a la depuración de aguas residuales y a la reutilización de aguas residuales o hagan investigación en esos temas.

Otra medida diferente, que sí podría estimular positivamente un uso más eficiente del agua, sería, a mi entender, la liberalización de la cesión del agua residual, una vez depurada y en las condiciones aptas para su reutilización. Algo que el actual artículo 101 LA no contempla. Esto permitiría a los Ayuntamientos recuperar una parte de los costes que soportan con motivo del abastecimiento y la depuración o bien traspasarlos a quienes se hicieran cargo de la misma a cambio de servirse de ese agua.

Igualmente, con el fin de incrementar las disponibilidades de agua, se podría complementar la reciente regulación de las instalaciones de desalación de agua marina o salobre (RD 1327/1995, de 28 de julio) para permitir la creación de un mercado para la producción de estos recursos, estimulando así la iniciativa y la inversión privada donde no llegue la pública.

La figura del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (introducida en el art. 173 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) tiende en la práctica a imponer un modelo de colaboración público-privado en la ejecución y gestión indirecta de todas las obras hidráulicas, incluidas las potabilizadoras, desaladoras, saneamiento y depuración.

Recordemos a este respecto que, una vez expirado el plazo de gracia previsto, la adjudicación de los contratos de obras, servicios y suministros

---

(26) Un ejemplo sería el RD 678/1993, de 7 de mayo, que regulaba la aportación del IRYDA, a fondo perdido, a las obras de mejora y modernización de los regadíos tradicionales de las Comunidades de Regantes.

en el sector del agua ha de cumplir con las exigencias de publicidad comunitaria impuestas por la Directiva 93/38/CEE, conocida como «sectores excluidos» (agua, energía, transportes y telecomunicaciones). Esta Directiva se aplica tanto a poderes y empresas públicos como a entidades privadas que gocen de derechos especiales o exclusivos concedidos por una autoridad pública para construir o explotar las redes e instalaciones y que tenga como efecto la reserva del ejercicio de las actividades de producción, transporte y distribución de agua potable (27).

### 3.6. *Repercusión del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico sobre los abastecimientos*

La financiación del servicio de abastecimiento de aguas es un caballo de batalla para casi todos los Ayuntamientos, dada la cantidad de actuaciones que lleva consigo y la dificultad para trasladar estos costes a los usuarios (28). El carácter deficitario con que frecuentemente se sostiene el servicio supone una rémora que paraliza cualquier proyecto de mejora y lo hace dependiente del auxilio de las Administraciones provincial, autonómica, estatal o europea (29). Por esa y otras muchas razones (penalizar el despilfarro y premiar el ahorro, asegurar el correcto funcionamiento de las instalaciones, equilibrio de las arcas locales, etc.), nadie pone en duda que el precio del agua es un asunto que conviene plantearse con rigor.

Dicho esto, enseguida debemos notar que las tarifas y precios del agua a domicilio es un tema que cae fuera de la Ley de Aguas, pues se regula a

(27) Ver J. A. MORENO MOLINA, *Contratos públicos: Derecho comunitario y Derecho español*, McGraw-Hill, 1996, págs. 168 y ss.

(28) La utilización del agua a domicilio conlleva, en un planteamiento integral de suministro y evacuación acorde con las exigencias actuales, las siguientes operaciones: captación de recursos superficiales, subterráneos o marinos; almacenamiento y regulación en embalses o depósitos; conducción en alta; potabilización, traslado por la red secundaria a los hogares y establecimientos, control por contador, creación y mantenimiento de la red de alcantarillado, tratamiento en estaciones depuradoras, disposición de los lodos resultantes, conducción a los cauces naturales y eventualmente para su reutilización en riego. MARTÍN MATEO, *El precio del agua*, Revista «Temas», núm. 8, 1995.

(29) El Diputado CASTEDO VILLAR («Los desequilibrios del precio del agua en España. Su efecto sobre la financiación de inversiones promovidas por las administraciones locales», pág. 105) indica los siguientes factores que, desde la perspectiva local, interaccionan sobre los precios y tarifas del agua: desconocimiento del coste del servicio, dificultades sociopolíticas para repercutir el coste sobre el precio, utilización del precio del agua como un elemento recaudatorio para otros fines, diferente distribución de las subvenciones y donaciones al servicio, situación específica de la gestión del servicio (exceso de personal, estado de la red de abastecimiento y saneamientos, distribución geográfica de los asentamientos en la localidad, etc.).

Calculando los diferentes costos que inciden en el agua domiciliaria, IVA incluido, el precio debería alcanzar en España un promedio de 186,34 ptas/m<sup>3</sup>, según el Senador TOMÁS y TORRENS («El coste del agua», pág. 137). Una cifra que por esas fechas (1991) sólo alcanzaba Las Palmas de Gran Canaria, el agua más cara de todas, con 190 ptas/m<sup>3</sup>, seguida de lejos por Barcelona, a 139 ptas/m<sup>3</sup>, mientras que el precio medio en las ciudades de más de 20.000 habitantes oscilaba entre las 42 y las 70 ptas/m<sup>3</sup>. Ponencias e información recogidas en las Jornadas sobre *El Agua en España*, Grupo Parlamentario Socialista, 1993.

través de las correspondientes ordenanzas locales, en el marco de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, «de Haciendas Locales». Las figuras tributarias previstas en la Ley de Aguas son el canon de ocupación de cauces y lechos públicos, destinado a la protección y mejora de dicho dominio (art. 104); el canon de vertidos, destinado a sufragar las actuaciones de recuperación de la calidad de las aguas (y compensable por las exacciones que con la misma finalidad recauden otras Administraciones) (art. 105), y el canon de regulación, destinado a compensar los costes de inversión y gastos de explotación de las obras hidráulicas (art. 106).

Los Ayuntamientos y demás concesionarios que suministran el agua a las poblaciones no están exentos de los mismos. El problema es si efectivamente lo repercuten en sus tarifas, y en qué medida, y si los pagan a las Confederaciones. La DA 9.<sup>a</sup> del RD Ley 12/1995, de 18 de diciembre, «de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera», confirma, por lo que comentábamos antes, que no siempre es así. De un lado, dispone que los Ayuntamientos, mancomunidades y empresas concesionarias de suministro de aguas deben repercutir a los consumidores finales el importe de los cánones y tarifas derivados del artículo 106 LA. En segundo lugar, que los cánones y tarifas no satisfechos a las Confederaciones serán compensados como deudas a favor de la Hacienda Pública con los importes que a los Ayuntamientos deudores correspondiera percibir del Estado en concepto de participación en tributos estatales.

La eficacia práctica de disposiciones como ésta es muy discutible, en cuanto al resultado o precio final, pues los cánones son una parte entre muchas. Lo segundo es claro que facilita sobremanera a las Confederaciones el cobro del canon de vertidos, cuya implantación no estuvo exenta de litigios al principio, viniendo los tribunales a mantener la legalidad del tributo frente al argumento de violación de la autonomía local esgrimido por los Ayuntamientos, en unos casos, y a corregir los errores de cálculo y determinación de su importe, en otros (STSJ Asturias 14 enero 1991; SSTS, Sec 3.<sup>a</sup>, 12 enero, 16 abril, 6 y 8 noviembre 1995; STSJ Castilla-La Mancha, Sec. 2.<sup>a</sup>, 2 abril 1996).

A mi juicio, el problema del equilibrio financiero del servicio de suministro de aguas no es tan diferente al del resto de servicios (desde los transportes a las piscinas), por más que en los pasados años de sequía se haya puesto más en candeleró. La privatización tampoco asegura la autofinanciación del servicio, pues depende mucho de las condiciones en que se haga, aunque puede clarificar costes, recaudación y subvenciones.

Se trata, en definitiva, de un elemento más de la política presupuestaria propia de cada municipio, que obedecerá a la circunstancia particular de cada uno, incluidas las consideraciones ideológicas, estratégicas, etc., de la Corporación. Para eliminar el juego de estas variables bastaría con sustituir el artículo 24.1 LHL, haciendo que el coste real o previsible de cada actividad o servicio municipal deba ser recuperado necesariamente por las tasas que graven su utilización, en lugar de que opere sólo como límite máximo de la recaudación. Obviamente, ésta es una opción tan políti-

ca como la vigente, pero supondría un notable recorte de la autonomía local por el legislador estatal.

Un debate distinto es si el agua como tal debe tener un precio, cosa que no contemplan los cánones de la Ley de 1985 y que, por tanto, requeriría una reforma legal y una profunda y exhaustiva discusión.

La complejidad y las deficiencias que plantean el régimen económico-financiero actual de la Ley de Aguas y de las leyes especiales de trasvases, que van desde su cálculo a su recaudación, han llevado a EMBID IRUJO a reflexionar sobre su sustitución por un Impuesto único, entendido no como la determinación de un valor abstracto del agua, sino una fuente más de recursos públicos para atender las obras y demás gastos de la política hidráulica (30).

La ventaja inicial de esta propuesta sería la simplificación del sistema, pero ello dependerá en última instancia del abanico de factores, circunstancias, peculiaridades, etc., que se tengan en cuenta para fijar los elementos configuradores del impuesto. En mi opinión, la diversidad de precios de unos lugares a otros no sería en sí misma criticable, como algunas veces se hace para defender una aproximación o igualación sustancial. La mejor o peor disponibilidad y precio del agua es un factor más de competitividad y calidad de vida, como las horas de sol, la proximidad de un aeropuerto y tantos otros bienes no redistribuibles. Siempre, claro está, que responda coherentemente a los costes que tenga detrás suyo, sin subvenciones encubiertas, y que, en efecto, pueden obedecer a circunstancias muy variables.

La reforma anunciada va, en cambio, por reforzar la gestión recaudatoria (traspasándola a la Agencia Tributaria), retocar las aristas más problemáticas del régimen vigente e introducir un nuevo canon sobre los «usuarios de las Confederaciones Hidrográficas».

La primera medida es un reconocimiento más de la ineficacia de la Administración hidráulica, cuyas causas no pueden ser objeto de análisis en este momento. Lo segundo siempre puede ser conveniente, para subsanar y corregir los fallos y puntos débiles que la experiencia haya puesto al descubierto.

Lo tercero, en cambio, resulta insólito y muy discutible. Que yo conozca, ningún Ministerio u Organismo autónomo se financia de esta manera, que es propia de la Administración Corporativa (cofradías de pescadores, comunidades de regantes, colegios de médicos, etc.). A diferencia de éstas, que defienden el interés de sus integrantes, todas las funciones que incumben a las Confederaciones son de servicio público e interés general, que no pueden atribuirse a un colectivo en concreto sino a la colectividad en su conjunto.

Mi opinión, pues, es que se debería intentar que los cánones existentes funcionaran, retocando si es menester su estructura y mejorando la gestión recaudadora, antes de crear nuevos tributos de esta guisa.

---

(30) EMBID IRUJO, «Condicionamientos jurídicos de una política de precios del agua», en *Precios y mercados del agua*, op. cit., págs. 113 y ss.

#### 4. CONCLUSIONES

De manera ya breve, que no debe exceder de un recordatorio sumario de las opiniones que el lector ha encontrado desparramadas en el texto.

Como balance, podemos emitir una valoración positiva sobre el tratamiento que la Ley de Aguas de 1985 brinda a los abastecimientos. Es una Ley todavía joven (su antecesora estuvo en vigor más de un siglo), por lo que sigue respondiendo a la realidad histórica que vino a ordenar. No creo que nadie ponga en cuestión en nuestro país que el abastecimiento deba seguir siendo preferente entre todos los usos. Porque el escenario de los aprovechamientos del agua es y seguirá siendo conflictivo, importa que el legislador mantenga esa privilegiada posición jurídica. Pero, como un uso más, el abastecimiento no puede desmarcarse del conjunto de la política hidráulica. Si alguna vez llegan a término, evidentemente, le afectará el contenido con el que se aprueben los planes. Sería bueno, en esa línea, que hubiera un diseño global, pactado con los interesados y con horizontes temporales, que clarificara expectativas.

El tiempo transcurrido y, en especial, la gravedad de la sequía pasada han tensado al máximo sus posibilidades y han desvelado sobre todo las dificultades para llevar a la práctica buena parte del sistema legal, más que la existencia de lagunas. De lo cual, a pesar de las cautelas legales, el abastecimiento también ha sido víctima.

En ese sentido, le interesan las enmiendas de orden general. Como las que merecen las Confederaciones Hidrográficas, no para perder su carácter participativo, pero sí para corregir su exorbitada centralización y falta de enraizamiento en el territorio, el desbordamiento de las tareas administrativas y, lo más importante, convertirlas realmente en un foro de debate y negociación que conduzca a una gestión consensuada y equitativa de las cuencas.

Sobre la base del modelo existente y sin que signifique bajar la guardia en el ahorro y la eficiencia, se debe pensar en introducir estímulos a la iniciativa privada en la desalación, para incrementar los volúmenes disponibles.

La gran asignatura pendiente del abastecimiento como servicio público, englobado en su caso en el ciclo integral del agua, es el equilibrio financiero. Una reforma de la Ley de Aguas que autorice la venta del agua depurada puede permitir a los Ayuntamientos y empresas concesionarias la recuperación de costes del servicio.