

# La trayectoria de los abastecimientos de agua potable (1800-1985)

JUAN MANUEL MATÉS BARCO  
Universidad de Jaén

## Introducción

### 1. Evolución del concepto de servicio público

- 1.1. Origen y crisis del concepto
- 1.2. El concepto de servicio público en España (1700-1900)
- 1.3. Frontera indefinida entre dominio público, obra pública y servicio público
- 1.4. La declaración del suministro de agua como servicio público

### 2. Evolución legislativa de otros campos de interés para los servicios de aguas potables

- 2.1. Legislación de Obras Públicas
  - 2.1.1. *La contratación de las obras públicas y el control del agua, 1845-1868*
  - 2.1.2. *Consolidación legislativa entre 1868-1900*
- 2.2. Redefinición del agua como bien normal en el SMAP durante la etapa del Estado Liberal
  - 2.2.1. *Las Aguas en el "Ancien Régime"*
  - 2.2.2. *Un nuevo régimen jurídico sobre las Aguas en el Estado liberal, 1812-1866*
- 2.3. Regulación jurídica específica sobre el agua
  - 2.3.1. *La Ley de 1866*
  - 2.3.2. *La Ley de 1879*
  - 2.3.3. *La construcción de un Estado y su Derecho de Aguas (1879-1975):*

### *de la Restauración al franquismo*

- 2.3.3.1. *Aspectos generales*
  - 2.3.3.2. *Organización y competencias administrativas entre 1879-1925*
  - 2.3.3.3. *Las Confederaciones Hidrográficas y su papel entre 1926-1958*
  - 2.3.3.4. *Las Comisaría de Aguas en el período 1959-1985*
  - 2.3.4. *La Ley de Aguas de 1985 y los nuevos modelos organizativos*
- ### 2.4. Legislación sobre sanidad municipal y competencias asociadas
- 2.4.1. *Protección de la calidad del agua*
  - 2.4.2. *Legislación sanitaria, local y de auxilios*
    - 2.4.2.1. *Competencias municipales para garantizar el agua potable entre 1800-1924*
    - 2.4.2.2. *El Reglamento de Sanidad Municipal de 1925*
    - 2.4.2.3. *La integración del tratamiento y la depuración, 1940-1985*
    - 2.4.2.4. *Las ayudas económicas para asegurar la potabilidad del agua*
  - 2.4.3. *Reglamentación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*
  - 2.4.4. *Creación de una Policía de aguas*

### 3. Conclusiones

### 4. Bibliografía

<sup>(1)</sup> Villar Palasi, J. L. (1997), pp. 11-12.

<sup>(2)</sup> Trillo-Figueroa, J. (1997), p. 68.

<sup>(3)</sup> Núñez Romero-Balmas, G. (1996), (en prensa).

## Introducción

Gran parte de la actualidad económica de la Europa Comunitaria está centrada en el desarrollo y aplicación de políticas liberalizadoras. Se pretende sustituir al Estado gestor por el Estado regulador, donde imperen los principios de libre elección, competencia, protección del consumidor y garantizar la prestación de actividades consideradas de primera necesidad. Los fines y funciones del Estado respecto a la economía -y, en particular, respecto a los *monopolios naturales*- han sufrido toda una revolución. Esta tendencia viene auspiciada por la recalificación que está experimentando el concepto de servicio público.

A su vez, la polémica sobre la privatización de algunos servicios públicos está presente diariamente en los medios de comunicación. Quizá en estos momentos, la atención la estén ocupando algunas actividades más novedosas relacionadas con las nuevas tecnologías. Pero no se puede dejar de lado uno de los servicios considerados «clásicos» -el abastecimiento de agua potable-, que centra buena parte de ésta disputa desde el siglo XIX.

Parece claro que el servicio público es el fruto de un juego de tensiones contradictorias: la necesidad de que ciertas prestaciones lleguen a todo el mundo de modo satisfactorio y al mínimo coste social, pero, al mismo tiempo respetando el principio de libertad de mercado y la regla comunitaria de subsidiaridad. Qué tensiones en cada instante es cuestión que atañe a la política más que al Derecho<sup>(1)</sup>.

Los *monopolios naturales* constituyen una de las claves del fenómeno de la liberalización de las economías, pues no en vano el intervencionismo económico del Estado ha estado siempre ligado a ellos. Pero el Estado gestor ha sido sustituido en la actualidad por el Estado regulador. Esto ha supuesto un giro de 180 grados en la comprensión de los servicios públicos, cuya regulación ha experimentado cambios importantes orientados a garantizar la competencia,

el principio de libre elección, la protección de los consumidores y la prestación de aquellas actividades consideradas servicios de primera necesidad. Los fines y funciones del Estado respecto a la economía -y, en particular, respecto a los *monopolios naturales*- han sufrido toda una revolución<sup>(2)</sup>.

El protagonismo que están adquiriendo la liberalización económica, las *privatizaciones* y la desregulación de los servicios públicos, parece estar superando las categorías políticas e ideológicas. Una valoración inicial puede mostrar que estamos ante un cambio de tendencia pendular en un permanente ciclo económico, que se produce recurrentemente en la historia desde el estatismo hacia el liberalismo, y viceversa. Sin embargo, en este campo, un análisis más detenido indica que la realidad económica y los avances tecnológicos se están imponiendo a las ideologías.

El recorrido histórico a través del marco legal que ha ido circunscribiendo el abastecimiento de agua potable a las poblaciones, pretende servir como punto de referencia que aporte criterios válidos en el giro radical que están experimentando los fines y funciones del Estado en torno a la economía. Y más particularmente, alrededor de los llamados monopolios naturales.

Por tanto, el tema del abastecimiento de agua a poblaciones plantea un aspecto de primera importancia y actualidad: las relaciones fluctuantes entre el ámbito público y el ámbito privado de dichos servicios, de especial importancia dado el actual proceso de redefinición institucional (*privatizaciones*, *empresas mixtas*, etc.), y el renacimiento de la competencia institucional<sup>(3)</sup>. El presente trabajo forma parte de un estudio más amplio, de carácter histórico, del conjunto de empresas privadas que, básicamente, entre 1880 y 1940 se hicieron cargo de la tarea de gestionar el *Servicio Moderno de Agua Potable* (SMAP) en las principales ciudades españolas.

En la configuración del "Sistema Moderno de Agua Potable" juega un papel importante la legislación como referente que marcó unas líneas concretas de actuación. El trabajo se ha dividido en dos partes. La primera intenta realizar un breve análisis de la evolución del concepto de *servicio público*, que ayude a comprender el proceso de "ida y vuelta"<sup>(4)</sup> que se produjo en la gestión del suministro de agua potable. En este marco, surgió la figura de la concesión, como una forma de gestión en la que el Estado cedía la prestación del servicio de abastecimiento, pero no perdía su control.

Asimismo, la evolución del concepto de servicio público sirve para delimitar la interrelación entre dominio público, obra pública y servicio público en la etapa liberal. El liberalismo comenzó a perfeccionar su modelo legislativo en base a unos términos que todavía estaban formándose en la segunda mitad del siglo XIX, pero que con el paso del tiempo, y con la llegada de las políticas de Primo de Rivera y Franco, se produjo una ruptura que marcó unas líneas de actuación cada vez más intervencionistas. Desde el Antiguo Régimen el Estado fue cediendo competencias a los municipios, entre ellas el abastecimiento de agua. Esta práctica se intensificó durante el sistema liberal, con una normativa y reglamentación cada vez más precisa.

La segunda, comprende la evolución legislativa de otros aspectos vinculados con los servicios de abastecimiento: obras públicas, leyes de aguas y control sanitario. Veremos como la regulación en estos campos determinó en gran medida ese proceso al que se hace referencia: protagonismo de las sociedades privadas en un primer momento, para pasar a una segunda etapa en la que se aprecia una gradual intervención de los municipios en menoscabo de las empresas. Al mismo tiempo, aporta mayor precisión para conocer el contexto en el que se desarrolla la gestión del abastecimiento de agua.

Toda esta amalgama legislativa recorre un preciso itinerario hasta 1924, año en el que se produjo un punto de inflexión que supuso un importante cambio de perspectiva. A partir de ese momento, el intervencionismo se manifestó de forma más clara, no se vio interrumpido en la II República y fue remarcado en la etapa franquista. La aparición de las empresas de abastecimiento de agua se origina, fundamentalmente, en la primera etapa, en el marco legislativo del liberalismo decimonónico. La intervención y financiación del Estado a los abastecimientos, junto a la cuestión de las tarifas es preciso entroncarla dentro de esta doble perspectiva: la etapa liberal y la etapa intervencionista.

## 1. Evolución del concepto de servicio público

### 1.1. Origen y crisis del concepto

En primer lugar es preciso advertir el carácter polimórfico del concepto jurídico de servicio público, incluso después de su depuración técnica. La construcción de la categoría de servicio público se debe a la jurisprudencia y doctrina francesas de finales del XIX y principios del XX. Este proceso se realizó en España a partir de 1920, aproximadamente.

En sus comienzos, la noción de servicio público tuvo una clara y concreta utilidad práctica, en cuanto que sirvió de criterio para el reparto de competencias entre los dos órdenes jurisdiccionales: el ordinario y el administrativo.

Las primeras reflexiones doctrinales sobre el concepto se encuentran en la obra de Hauriou<sup>(5)</sup>, que destacó la importancia y la novedad de esta noción calificándola de "fruto tardío de la civilización", y definiéndola como "servicio técnico prestado al público de forma regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública por una organización pública no lucrativa", destacando que podía ser gestionado no sólo por la Administración Pública sino tam-

<sup>(4)</sup> Nos referimos concretamente al proceso de privatización y posterior municipalización en la gestión del servicio.

<sup>(5)</sup> Eminent administrador de la Universidad de Toulouse, que en su obra *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, de 1914, desarrolló estas ideas sobre la noción de servicio público. La polémica que se originó con la Escuela de Burdeos y sus máximos representantes -Jèze y Duguit-, sirvió asimismo para elaborar más cabalmente el concepto.

<sup>(6)</sup> Chevallier, J. (1971), pp. 7-14; Chinchilla Marin, C. (1988), pp. 64-65.

<sup>(7)</sup> Sala Arquer, J. M. (1977), pp. 13-15. Esta es una de las razones por las que la expresión *servicio público* aparece unida, erróneamente según Gallego Anabitarte, al concepto de *dominio público*. Gallego Anabitarte, A. (1986), p. 29.

<sup>(8)</sup> Chinchilla Marin, C. (1988), p. 66.

<sup>(9)</sup> García de Enterría, E. (1955), p. 123.

<sup>(10)</sup> García de Enterría, E. (1955), p. 155; Chevallier, J. (1971), pp. 61-70.

<sup>(11)</sup> Expresivo, en este sentido, el texto de Villar Palasi: "La idea de servicio público empezó a ser en sus comienzos no una idea definida y clara que pudiera estar incluida en una definición legal, doctrinal o jurisprudencial, sino, por el contrario, como una especie de omnipresencia en la actividad administrativa, una categoría jurídica descategorizada, un ente ubicuo, una especie de falta de aparición por doquier y que cada uno interpretaba a su capricho. La trayectoria del servicio público en cuanto categoría jurídica es, pues, justamente, el largo proceso de las ideas básicas del contrato y del dominio. Nacido sin perfiles va recobrando su protagonismo, su categorización positiva y su posible juridización justamente en aquellos momentos en los que deja de ser una idea ubicua y vaga, una especie de espíritu animador de una política del Derecho y pasa a ser, agotada ya su fertilidad en el siglo XIX, algo ya aprehensible o categorizable". Prólogo a Villar Ezcurra, J. L. (1980), pp. 14-15.

<sup>(12)</sup> Es la creación del Estado moderno con su inicial apogeo, permanencia y caducidad del absolutismo como resulta explicable esta apreciación. Villar Ezcurra, J. L. (1980), p. 19.

<sup>(13)</sup> La idea de servicio público no existía en la primera mitad del siglo XVIII, pero fue gestando algunos de los principios que lo desarrollaron

bién por un concesionario, sin dejar de ser por ello un servicio público<sup>(6)</sup>.

La teoría del servicio público fue definitivamente elaborada, en la década de 1920, por la Escuela de Burdeos, que hizo de ella el centro de todas las instituciones del Derecho Público, hasta el punto de sostener que los tres elementos esenciales del Estado eran la nación, los servicios públicos y el territorio.

En España el concepto de servicio público apareció a finales del siglo XIX, no tanto como una noción elaborada doctrinalmente cuanto como un conjunto de reglas especiales de Derecho Administrativo. Surgió a raíz de una serie de normas jurídicas que calificando determinados actividades como servicios públicos, prevenían un régimen jurídico peculiar, distinto al Derecho Civil. Más concretamente, en 1889, el Código Civil en su artículo 339 estableció un régimen peculiar -el de dominio público- para "los bienes que pertenecen privativamente al Estado sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público"<sup>(7)</sup>. A principios del XX, fue Adolfo Posada quien introdujo la teoría del servicio público, desarrollada posteriormente por García Oviedo y otros juristas<sup>(8)</sup>.

Los pilares sobre los que se levantó la noción clásica de servicio público -prestación de interés para la comunidad llevada a cabo por la Administración sujeta a un régimen de derecho exorbitante-, empezaron a desmoronarse al intentar encajar en la misma las nuevas formas de intervención pública que iban apareciendo. La complejidad que fueron alcanzando las actividades de la Administración Pública y los nuevos fines del Estado, determinó la crisis de los hasta entonces considerados dogmas inquebrantables del servicio público.

García de Enterría ha señalado que la municipalización implicó la primera ruptura formal de este esquema, ya que la admisión de una actividad municipal prestada en régimen de derecho privado quebraba el principio de régimen jurídico exorbitante<sup>(9)</sup>. Desde el momento en que el Estado comenzó a prodigar su

actividad industrial y mercantil, y de modo sistemático pasaron a integrar en el sector público ramas enteras de la industria y del comercio, se puede decir que el coherente sistema de servicio público ha hecho crisis completa. Apareció así una nueva categoría de servicios públicos admitida pacíficamente por la doctrina y jurisprudencia: la de los servicios públicos industriales y comerciales, sometidos al derecho privado y a la jurisdicción ordinaria<sup>(10)</sup>.

## 1.2. El concepto de servicio público en España (1700-1900)

Es evidente que la ambigua y polémica expresión de *servicio público* ha experimentado distintas acepciones a lo largo de los dos últimos siglos<sup>(11)</sup>. Gran parte de esa complejidad está asentada en la formación y aparición de algunos de estos servicios a lo largo de la historia.

La idea de servicio público ha sido posible con la aparición del Estado moderno<sup>(12)</sup>. El segundo peldaño de la evolución del concepto fue el movimiento de la Ilustración, puesto que fue la idea de soberanía popular la que inspiró y gestó la idea del servicio público. De todas formas, en ese momento histórico, no tuvo el alcance, el sentido y la orientación de un siglo más tarde<sup>(13)</sup>.

La secularización produjo los primeros servicios públicos, las primeras escuelas, museos, estudios generales, etc. A finales del siglo XVIII las ideas ilustradas, la política afrancesada había conseguido implantar cuatro servicios -sanidad, beneficencia, educación y correos-, y habían comenzado a afirmar el concepto de soberanía nacional, cuestión que se desarrolló a lo largo del XIX. Se había producido la estatización de unos servicios que generalmente habían estado en manos de la Iglesia. Otra cuestión importante: se estableció una tarifa para el uso público del correo, que es actualmente uno de los elementos definitorios del servicio público<sup>(14)</sup>. Estos planteamientos derivaron con el tiempo a otro tipo de actividades, entre ellas el abastecimiento de agua.

En la Constitución de 1812 se produjo un tercer momento. Se hablaba por primera vez, y en el sentido actual, de "obras y otros objetos de utilidad común", identificando el servicio público con las ramas del servicio de la Administración<sup>(15)</sup>.

Más concretamente, el término apareció como título de potestad de la Administración en la proposición de Ley que fue presentada al Congreso el 12 de noviembre de 1838, donde se establecía el sistema de lista o enumeración para la delimitación de las competencias de la jurisdicción ordinaria: "para toda especie de servicios y obras públicas", que más tarde se plasmó en la Ley de 2 de abril de 1845.

Por otra parte, la idea de servicio público aparece reiteradamente en las leyes desamortizadoras, concretamente en la de Mendizábal siempre aparece la expresión "servicio público" o "bienes de servicio público", como derechos que no podían desamortizarse<sup>(16)</sup>. Y un examen pormenorizado muestra que se desamortizan los bienes comunales, desaparece el dominio público y se venden los caminos de la Mesta, pero siempre se hace una excepción con todo lo relacionado con el servicio público<sup>(17)</sup>. Con todo, el concepto existente en aquel momento no quebró con toda la carga política y económica que llevaba implícita. Se postulaba el principio de que el Estado cediese al particular, bajo concesión administrativa, únicamente aquello que menos interés le reportaba.

Durante el siglo XIX la noción de servicio público se fue delimitando e influyendo sobre el Derecho público<sup>(18)</sup>. Pero, incluso a finales del XIX, todavía era un término impreciso. Por ejemplo, el artículo 1 de la *Ley de Carreteras* de 27 de julio de 1857 clasificaba los caminos en "vías de servicio público y vías de servicio particular"; y, en la *Ley de Aguas* de 1879 se recogía la expresión *servicio público* con sentidos diferentes en los artículos 102, 201, 210 y 214. Obviamente, la falta de un concepto claro se manifestaba en las sentencias de la

época<sup>(19)</sup>. La jurisprudencia no formuló ningún concepto de servicio público. En este período inicial, servicio público equivalía a interés público, a uso general -el caso de los caminos-, a servicios o atribuciones de los distintos ramos de la Administración pública y a sumisión directa al poder de la Administración estatal o local.

Por último, otro fenómeno importante que se ha vinculado con el desarrollo del concepto que estamos tratando, fue la aparición de la inversión extranjera en España, en el sector de los servicios públicos. El capital exterior sostuvo las primeras iniciativas para dotar a las más populosas de las capitales españolas de tranvías urbanos, de proporcionar el suministro domiciliario de agua potable, gas y electricidad. Este movimiento, se inició muy avanzado el siglo XIX, y perduró hasta la Primera Guerra Mundial.

La declaración de servicio público de éstas actividades, en las primeras décadas del siglo XX, pretendía el control, por parte de la Administración, de unos sectores que se consideraban vitales para la economía de la nación y que se encontraban en gran parte en inversores extranjeros. En el fondo, con la declaración de servicio público, se pretendía lograr una "nacionalización" de estos sectores, a través de un control más rígido de la Administración sobre los mismos, con la idea de dirigir su explotación y sus inversiones<sup>(20)</sup>.

De este modo surgió el concepto más o menos delimitado y definido de servicio público económico, que venía a ser simplemente sumado a la concepción que en el siglo XIX operaba de servicio público de contenido social<sup>(21)</sup>.

La evolución política y económica le confirió al Estado tareas nuevas para las que utilizó fórmulas jurídicas nuevas, o preexistentes pero fue adaptándolas a la nueva situación. Esto le obligó a extender y expansionar la noción raíz del servicio público y de la concesión administrativa, lo que vino a provocar, a la larga, la crisis de este concepto.

posteriormente, entre ellos el de la secularización de la enseñanza, la beneficencia o la sanidad. En el vacío que se produjo hizo su aparición el Estado de forma activa y eficiente, haciendo suyos aquellos cometidos de beneficencia y prestación de auxilio que había sido hasta entonces competencia de la Iglesia.

<sup>(14)</sup> Por su parte, Villar Palasí pone el acento del comienzo de la noción moderna de servicio público en España, en las ideas de Jovellanos, Floridablanca y Aranda. Simultáneamente el sistema concesional, término medio entre la gestión directa y la pura libertad privada, experimentó un fuerte auge. Se abandonó la generalización de la concesión demanial, y sobre esta base surgió la idea del servicio público concedido a particulares. El Estado liberal abominó de la "raison d'Etat" en cuanto artilugio incompatible con el Estado de Derecho que le era consustancial. Mas edificó algo que no era sino pura herencia o traducción de los mismo, la "raison du service", para justificar el control discrecional de la Administración sobre los concesionarios. Chevallier, J. (1971), pp. 20-36; Villar Palasí, J. L. (1950), pp.

<sup>(15)</sup> Artículos 322 y 341. Villar Ezcúrra, J. L. (1980), p. 19.

<sup>(16)</sup> Según el artículo 2º del *Real Decreto* de 19 de brero de 1836, por el que se declararon en venta los bienes de las Corporaciones religiosas suprimidas, establecía que "se exceptúan de esta medida general los edificios que el Gobierno destine para el *servicio público* o para conservar monumentos de las artes o para honrar la memoria de hazañas nacionales". Con intención paralela, aunque en diferentes términos, el artículo 6º, n. 3 de la *Ley* de 2 de septiembre de 1841, exceptuaba de la desamortización "los bienes, rentas, derechos y acciones que se hallen especialmente dedicados a objetos de hospitalidad, beneficencia e instrucción pública". Villar Ezcúrra, J. L. (1980), p. 29.

(17) A este respecto, se ha dicho que ni los propios redactores de las leyes de desamortización supieron lo que era un servicio público, pero intuían las ideas políticas que lo informaba y configuraba. Por tanto, en las leyes de desamortización y en las memorias previas, es dónde se puede encontrar con toda claridad la idea política de servicio público y su trasfondo sociológico. El concepto de servicio público se fue configurando como definidor del dominio, herencia de las leyes de desamortización; es decir, el dominio público, aparte del tradicional, será también el que esté afecto a un servicio público, aunque dudosamente ni los primeros proyectos aprobados se preocupen de definir directa o indirectamente esta categoría. No era un descuido legislativo en unos legisladores parcos y claros como nadie. Era más bien la conciencia de que las ideas eran políticas por entonces, y por tanto, de difícil comprensión o definición jurídica para lo que era todavía un concepto sin definir completamente y que progresivamente la voluntad de cada ley fue modulando sucesivamente.

(18) Se ha llegado a definir el XIX como el siglo de oro del servicio público. Villar Ezcurra, J. L. (1980), p. 32; Linotte, D. & Mestre, A. (1982), pp. 25-26.

(19) Se entiende que es un contrato que tiene por objeto un servicio público, según *Competencia* de 13 de febrero de 1895, la realización de las obras de conducción y distribución de aguas del río Lofía en la ciudad de Orense; pero también, según *Sentencia del Tribunal Contencioso-Administrativo* de 26 de enero de 1892, el suministro de ronos de papelenta para las estaciones telegráficas. *Jurisprudencia Administrativa*, n. 48, p. 23; y, n. 45, p. 54; López-Jurado, B. (en prensa).

(20) Es importante señalar, cómo la tras la Primera Guerra Mundial se produjo una masificación de necesidades en otro tiempo individuales. Las propias exigencias del administrado, que se encontraba inerte ante una economía de mercado libre, fue-

### 1.3. Frontera indefinida entre dominio público, obra pública y servicio público

Las nociones de *dominio público*, *obra pública* y *servicio público* se fueron configurando en la segunda mitad del siglo XIX, a la par que surgió una interrelación que sirvió para delimitar su contenido. Aunque también ha producido una importante confusión que introdujo la búsqueda del nacimiento y expansión de un concepto peculiar de *servicio público* en la segunda mitad del siglo XIX, como algo sustantivado e independiente del dominio público<sup>(21)</sup>.

Hacia mediados del XIX la idea de servicio público se unió directamente al objeto de la obra pública. El particular que intentase realizar una obra pública necesitaba siempre la pertinente concesión. Las potestades administrativas en la relación concesional eran más intensas cuando se solicitaba la ocupación del dominio público o se solicitaba subvención. En estos casos tenía lugar una potestad tarifaria a favor de la Administración.

Durante la segunda mitad del siglo XIX el servicio público no era sino la apertura al aprovechamiento general de una obra pública: carreteras, pantanos, ferrocarriles, etc. Las tarifas del servicio público subsiguiente eran sólo un hábil procedimiento para que pudiera construirse la obra pública sin que la Administración tuviera que abonar nada como contrapartida. Posteriormente, se produjo la emancipación del concepto de servicio público como una categoría diferenciada de la obra pública y del dominio público, al tratarse de perspectivas diferentes de un mismo objeto y, en muchos casos, de técnicas de aplicación excluyente. Con todo, este proceso de diferenciación fue lento<sup>(22)</sup>.

En el siglo XIX *servicio público* significó, por un lado, uso público y general, y por otro actividades y objetos relacionados con las atenciones o competencias de los diversos ramos de la Administración. La expresión servicio público también en el siglo XIX tenía el

sentido de *interés público*, por ejemplo, en el artículo 201 de la *Ley de Aguas* de 1879 que regula la posibilidad de estudiar un proyecto de canal o pantano de riego "cuando no lo impida el servicio público". Asimismo, la noción de *servicio público* contenía el control administrativo y la soberanía, especial defensa del interés público, supresión de abusos, uso de bienes públicos y provisión de servicios para el bien común.

Por tanto, la expresión servicio público en el siglo XIX designó funciones y necesidades de la Administración y se fue decantando en el dualismo: contratos de suministro y contratos de servicio público; los contratos de gestión de servicio público estarán unas veces directamente vinculados con funciones públicas internas que presta un particular al organismo interesado, y otras veces tendrá como objeto la prestación por parte de la Administración a través del contratista o concesionario interpuesto de un servicio al público<sup>(24)</sup>.

### 1.4. La declaración del suministro de agua como servicio público

En este punto he considerado importante centrar el análisis en la evolución del término: desde el último tercio del XIX, el momento culminante de su declaración como servicio público a principios del XX, y por último, su desarrollo a lo largo de la centuria, concretamente en el marco temporal de los años ochenta. La finalidad es mostrar cómo la declaración de servicio público del abastecimiento de agua potable, redundó en la progresiva intervención del Estado y el correspondiente debilitamiento de las empresas privadas.

La *Ley de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877 puntualizó algunas cuestiones relativas al suministro de agua, que se mantuvieron durante el primer tercio del siglo XX, entre ellas el carácter de servicio público municipal del abastecimiento, aunque dentro de una perspectiva que lo entendía como la necesidad del control de los Ayuntamientos sobre las condiciones de salubridad que debía presentar<sup>(25)</sup>.

El reconocimiento explícito del suministro de agua como servicio público, se encuentra inicialmente contenido en el artículo 1º del *Decreto-Ley* de 12 de abril de 1924. Se trata de un servicio peculiar y el grupo normativo continúa siendo el mencionado *Decreto-Ley*, toda vez que su carácter de servicio municipal sigue sosteniéndose por la legislación posterior. Este *Decreto Ley* fue la culminación de un proceso de transformación y entrelazamiento, desarrollado a lo largo del XIX, de conceptos jurídicos como *dominio público, obra pública y servicio público*.

En 1924 no existía todavía una depuración doctrinal del concepto de *servicio público*<sup>(26)</sup>. De ahí que la legislación de esos momentos no recoga una concepción técnica excesivamente precisa. A pesar de ello, se puede deducir el alcance de las potestades de intervención y el impacto de la de la nueva norma sobre el marco regulador previo.

El artículo 1º de este *Real Decreto-Ley* afirma: "Se declaran servicios públicos los suministros de energía eléctrica, agua y gas a los abonados de las empresas de distribución, correspondiendo al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria la reglamentación de tales servicios para garantía de la seguridad e interés públicos, sin perjuicio de las demás intervenciones que puedan corresponder a otros departamentos, a las Provincias y al Municipio sobre las concesiones y contratos administrativos"<sup>(27)</sup>.

Entre su contenido hay que destacar algunos aspectos sobre los que incide especialmente: la generalidad del servicio, la limitación de tarifas y el control público de la calidad del servicio<sup>(28)</sup>.

De su lectura resaltan tres datos. El primero de ellos, la identidad de regulación para agua, gas y electricidad. El segundo, que se declara servicio público de suministro de agua, en nuestro caso, a los abonados de las empresas de distribución; es decir, da a entender que se refiere a la última de las fases del ciclo económico relacionado con el abastecimiento. Y por

último, que su fundamento aparece todavía vinculado a títulos de intervención propios de la actividad de policía, así "la reglamentación de tales servicios para garantía de la seguridad e intereses públicos", dando a entender de este modo el carácter instrumental de la declaración de servicio público<sup>(29)</sup>. Este *Real Decreto-Ley*, supuso la aplicación a los suministros de agua y gas de normas que regían para el suministro de electricidad desde años atrás.

Con posterioridad al *Real Decreto-Ley* de 12 de abril de 1924 se suceden las declaraciones de servicio público del suministro de electricidad, todas ellas llevadas a cabo por normas reglamentarias, como el *Decreto* de 5 de diciembre de 1933. Este principio fue ratificado por el *Reglamento de verificaciones eléctricas y regularidad en el suministro de energía*, de 12 de marzo de 1954<sup>(30)</sup>. Estas incidirán directamente en el suministro de agua potable a poblaciones.

La jurisprudencia<sup>(31)</sup>, ante el vacío definitorio del concepto de servicio público de abastecimiento de agua, entregó de ambas disposiciones legislativas, el *Estaduto* de 1924 y del *Reglamento* de 1954, la determinación de los requisitos en los que se asienta: suministro de agua realizado por una determinada empresa, cuyo objeto sea precisamente la distribución de la misma; a usuarios ajenos a la entidad; que éstos últimos constituyan una cierta pluralidad indeterminada; que se trate de una prestación regular y continua; que esté realizado por la propia Administración pública, o mediante un concesionario; y por último, que existan motivos y finalidades de interés público<sup>(32)</sup>.

Centrados en la legislación española más reciente, que más directamente se aplicaba a los servicios de agua, la *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local* 7/1985, y el *Texto Refundido de Régimen Local* 781/86, comprobaremos que el concepto de servicio público es muy amplio y engloba un conjunto de actividades que poco tienen que ver unas con otras, salvo que todas ellas son compe-

ron las que provocaron un protagonismo administrativo progresivo, que se fue traduciendo en un mayor acaparamiento de funciones y control de actividades que desbordaban los estrechos cauces del Fomento y de la Policía. Villar Ezcurra, J. L. (1980), p. 35.

(26) El momento de la aparición de esta nueva perspectiva de la intervención administrativa es sumamente problemático, puesto que surgió doctrinalmente cuando comenzó a ser desbordado por otras técnicas y a entrar en crisis su propia noción. Especialmente al equiparar servicio público a toda la actividad desarrollada por la Administración, con lo que se borraron los límites y el contenido propio de esta categoría. Además, lo que se dio en llamar la "actividad industrial de la Administración", ha provocado que el Estado dejase de estar dominado, únicamente, por los conceptos de poder público y servicio público. Villar Ezcurra, J. L. (1980), pp. 39-40; Villar Palasi, J. L. (1964), p. 45-49; Garrido Falla (1960), pp. 307-310; Baena del Alcázar, M. (1966), pp. 109-110.

(27) La bibliografía que ha generado la delimitación de estos conceptos es amplísima. Villar Ezcurra, J. L. (1964), p. 161; Id., (1980), p. 37; Carmona Hernández, A. (1966), pp. 9-10; Chevallier, J. (1971), pp. 48-50; Ariño, G. (1979), pp. 537-538; Martín Rebollo, L. (1983), p. 247; Gallego Anabitarte, A. (1986), pp. 24-29.

(28) Para algunos administrativistas, la relación entre *obra pública, dominio público y servicio público*, referidos a las aguas, es evidente para los legisladores de la época. De ahí que Villar Palasi, señalara que "en los comienzos de nuestro Derecho Administrativo, dominio público, obra pública y servicio público, son técnicas de mutuo apoyo y de igual cobertura, que sólo cobran independencia al ir cobrando sustantividad en los comienzos de nuestro siglo". Para otros, esta afirmación ha sido calificada de expresión retórica, a la que falta un estudio riguroso y sistemático de la legislación y de la jurisprudencia de

la segunda mitad del siglo XIX. Villar Palasí, J. L. (1964), p. 161; Ariño, G. (1979), pp. 537-538.

<sup>(24)</sup> Carmona Hernández, A. (1966), pp. 9-10; Gallego Anabitarte, A. (1986), p. 31.

<sup>(25)</sup> Rueda Laffond, J. C. (1994), p. 10.

<sup>(26)</sup> Villar Palasí que estudió este proceso afirma: "En su finalidad política la técnica del servicio público fue admitida hace más de cien años en España. La jurisprudencia y más agudamente que ella, la legislación administrativa (a diferencia de Francia) afilaron los contornos un tanto vagos de la legislación. Sin embargo, la aceptación doctrinal es algo ya mucho más tardío, ... es justamente ya en pleno siglo XX cuando la idea del servicio público concesional encontró su formalización y la aceptación definitiva por la doctrina administrativa francesa", Villar Palasí sitúa la plena traducción de la doctrina francesa en el libro de A. Posada, al que siguen Royo Villanova (1927), Gascón y Marín (1928), Jordana de Pozas (1924), García Oviedo (1927) y definitivamente Fernández de Velasco (1930). Villar Palasí, J. L. (1964), pp. 199-200.

<sup>(27)</sup> Estatuto Municipal (1924), pp. 669-670.

<sup>(28)</sup> Se ha resaltado insistentemente, en cuanto al ámbito de la declaración, que "sólo la última fase del suministro es declarada servicio público en 1924". Viene avalada, además de lo señalado en el artículo 1.º, por la Exposición de Motivos del *proyecto de Real Decreto Ley, por el que se justifica la intervención administrativa por las deficiencias de prestación de tales servicios, que habían llegado a provocar, incluso, conflictos de orden público.*

El contenido de la norma confirma esa tesis pues sus 20 artículos se refieren fundamentalmente al deber de suministro de todo solicitante, mantenimiento de frecuencia y tensión fijadas en el correspondiente contrato, y potestad tarifaria reafirmada y reforzada respecto a disposiciones

tencia municipal, y entre las que se incluye el abastecimiento de agua<sup>(33)</sup>.

## 2. Evolución legislativa de otros campos de interés para los servicios de aguas potables

### 2.1. Legislación de Obras Públicas

#### 2.1.1. La contratación de las obras públicas y el control del agua, 1845-1868

Si realizamos un análisis de leyes sobre dominio y obras públicas contemporáneas a la *Ley de Aguas de 1879*, es porque el estudio de las aguas lleva al *dominio público* y éste conduce a las *obras y a los servicios públicos*. Y éstos a su vez, derivan en las formas de gestión que se van organizando mediante la fórmula de la concesión o la municipalización.

El concepto de *obra pública* aparece desde el primer momento unido al *servicio público*, como lo prueba la *Ley de Consejos Provinciales*, de 2 de abril de 1845, destinada a la organización de estos tribunales administrativos. En su artículo 8.2 otorgaba competencia a estos organismos para resolver los conflictos sobre los contratos celebrados por las Administraciones públicas; esta figura del contrato de "servicio y obra pública", fue regulada por las *Reales Ordenes* de 18 de marzo de 1846, y sobre todo por el *Real Decreto* de 27 de febrero de 1852.

La legislación sobre *Obras Públicas* arranca del *Real Decreto* de 10 de octubre de 1845<sup>(34)</sup>, se sucede con el *Decreto-Ley* de 14 de noviembre de 1868, y culmina en la *Ley de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877<sup>(35)</sup>. A estas disposiciones legales hay que añadir sus correspondientes Reglamentos, instrucciones o legislación específica, que constituyen un conjunto muy amplio y complejo de normas jurídico-públicas<sup>(36)</sup>.

Simultáneamente, a lo largo de todo el siglo XIX, pero especialmente a partir

de 1845, el Estado liberal desarrolló varios instrumentos para el control de las aguas. En primer lugar, una regulación homogénea de las obras públicas; en segundo, creando una estricta jurisdicción contencioso administrativa que resolviera los litigios surgidos con ocasión de los actos de la Administración Pública relativos a las aguas. Por último, la exigencia de *autorización previa* para efectuar cualquier aprovechamiento de las aguas. El principio que fundamentó de manera teórica y jurídica este proceder, fue la declaración progresiva de todas las *aguas corrientes como bienes de dominio público*. Este proceso se culminó con la *Ley de Aguas* de 3 de agosto de 1866.

Mediante la *Instrucción sobre Obras Públicas de 10 de octubre de 1845*, los más importantes aprovechamientos sobre las aguas, como podían ser los canales de navegación y riego o el abastecimiento a poblaciones, se convertían en *obras públicas* y por lo tanto competencia del Estado. Además, la cláusula general "satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general", permitía que el Estado reclamase su competencia, frente a los particulares, sobre cualquier aprovechamiento de aguas, de cierta importancia.

Las obras públicas, se clasificaban en obras nacionales (del Estado), provinciales y municipales<sup>(37)</sup>. Para su construcción se podían seguir dos procedimientos: el primero, suponía costearlas con los fondos del Tesoro Público; el segundo, que fuesen realizadas con capitales aportados por empresas concesionarias o particulares. En el primer caso se ejecutaban generalmente por *contrata*, sujeta a la medición de obras y al pago con arreglo a un cuadro de precios que se establecían mediante una subasta a la baja. El sistema de *administración* se utilizaba en algunas cimentaciones y obras hidráulicas de difícil control, así como en ciertos trabajos de escasa importancia, o incluso para dar trabajo en masa a nutridos grupos de *braceros* que por pérdida de cosechas u otras calamidades, se habían quedado sin empleo.

En la ley se sugería que las Administraciones Públicas debían optar por

las contratas, siempre que hubiera fondos suficientes para cumplimentar a los contratistas el importe de las obras que fueran ejecutando a plazos fijos. La Administración española se basaba en el principio de absoluta desconfianza, por lo que se extremaba el sistema de pública licitación, hasta el punto de otorgar la construcción de las obras de mayor importancia, que pertenecían al Estado, a cualquier individuo -nacional o extranjero- con tal de que presentara la fianza señalada en el pliego de condiciones, y una oferta más barata que los demás proponentes<sup>(38)</sup>. Por último, se suprimía el sistema de subvenciones "que tan graves daños ha causado, que es germen inagotable de inmoralidad, y que bajo el punto de vista económico es por todo extremo inadmisibles"<sup>(39)</sup>.

La realización de las obras por empresas concesionarias, postulada en el artículo 7 de la citada *Instrucción*, significaba que: "empresas promovidas por particulares, en tanto serán aceptables en cuanto a la importancia y vasta extensión de las obras proyectadas exijan considerables sumas que la Administración no se halle en estado de afrontar, pero que pueda suplir ventajosamente por medio de concesiones".

Como veremos posteriormente, ésta fue la fórmula generalmente utilizada por los Ayuntamientos para realizar concesiones a empresas para el suministro de agua potable<sup>(40)</sup>.

### 2.1.2. Consolidación legislativa entre 1868-1900

Es manifiesta la influencia de la Revolución de 1868 en la aparición de los nuevos principios legislativos. Las nuevas ideas imperantes tras la *Gloriosa*, se reflejaron muy pronto en dos importantes disposiciones que afectaban directamente al tema que nos ocupa: el *Decreto* de 14 de noviembre de 1868, estableciendo las bases generales para la nueva legislación de obras públicas; y, el *Decreto* de 29 de diciembre, aprobando bases generales para la nueva legislación de minas.<sup>(41)</sup>

De todos modos, "entre aquel momento de monopolio administrativo y éste de libertad, se extiende más o menos rápido un período de transición... y es aquél en que el Estado todavía funciona". Señalaba a continuación, que ésta transición podría abreviarse "pero fuera empeño vano y aún temerario suprimirla". De ahí, que la nueva regulación de las obras públicas se adaptase a las exigencias de dicha fase transitoria, lo que significaba que "el Estado seguirá construyendo obras, mientras la opinión pública lo exija; pero sólo en un caso: cuando una necesidad imperiosa, general, plenamente demostrable, lo justifique y la industria privada no pueda acometer tal empresa"<sup>(42)</sup>.

En el fondo, los protagonistas de la Revolución de septiembre, pensaban que todos los males de España se derivaban de la deficiencia de las libertades públicas, y sostenían que el restablecimiento de esas libertades, sería suficiente para cambiar radicalmente la situación del país. De ahí, que el nuevo gobierno no tardase en plantear una serie de reformas radicales para modificar los servicios de Obras Públicas. El 21 de octubre de 1868, promulgaba por decreto las leyes orgánicas municipal y provincial, que otorgaba las obras públicas promovidas por los ayuntamientos y diputaciones un amplio sentido descentralizador. Se completó la reforma con un decreto todavía más trascendental, que se dictó con fecha de 14 de noviembre. Es decir, el liberalismo económico estaba haciendo sus efectos y la legislación comenzaba a recoger unos principios menos monopolistas, en el que se intentaba recoger el flujo de la iniciativa privada<sup>(43)</sup>.

Pero pasar de un sistema de monopolio administrativo a un régimen de libertad, en que el Estado se desentendía completamente de emprender por su cuenta trabajos de utilidad general, era un corte demasiado tajante para poder solucionarlo con unos simples decretos. De ahí, que la vigencia de esa legislación fuese más bien escasa y que rápidamente se intentara sustituir por otra más acorde a la situación real del país.

anteriores.

A este respecto es ilustrativo el resumen de la citada disposición que ofrece el *Diccionario de la Administración Española*:

"Competencia del Ministerio de Trabajo para reglamentar los mencionados servicios (art. 1º). Obligación de las Empresas de efectuar el suministro a los abonados que lo soliciten (art. 2º). Tarifas: su límite máximo, reducción, elevación, modificación, etc., (art. 3º a 10º). Suministro a base de contador, a tanto alzado o con limitador de consumo (art. 11)... Obligación de las Empresas de distribución de agua o gas de mantener la presión que figure en los contratos (art. 13). Comprobación oficial de la presión y gastos y honorarios de los verificadores por este servicio (art. 14, 15, 19 y 20). Multas a Empresas (art. 15 y 16). Reducción o descuento de las facturas por irregularidades en la presión y procedimiento caso de que las Empresas se resistan a efectuarla (art. 16 y 18). Límites de las variaciones por abajo de la presión normal (art. 17)".

Es evidente, que todas las referencias vienen suscritas exclusivamente a la fase final del suministro. A este dato de por sí importante se unen otros de menor calado que contribuyen en alguna medida a comprobar la tesis antes enunciada: en 1924 sólo el suministro -la fase final- es declarado servicio público. Como vemos sólo en la fase de suministro se da la relación prestacional típica de los servicios públicos. Es decir, el concepto servicio público aparece como "aquella actividad administrativa de prestación positiva, a través de un servicio técnico, regular y continuo, realizado para y frente al público por organización pública *nomine proprio* o por delegación".

Con carácter general, "no existe servicio público cuando en una actividad, inicialmente configurada como tal,... no es encontrable el tercer elemento de la estructura formal de este concepto que es el usuario". Proporcionar a la comunidad una serie de prestaciones de la más diversa índole, que son necesarias para la existencia y desarrollo personal de sus miembros, sería uno de los elementos esenciales de la

nación de servicio público. De este modo lo entendía, en un tiempo poco posterior a la aparición del *Real Decreto-Ley*, Fernández de Velasco, que partiendo de la descripción de Hauriou, tomaba de ella tres aspectos fundamentales como punto de partida para todas las explicaciones referentes a los servicios públicos. Concretamente: "el servicio público deriva de una organización pública"; "es un servicio técnico que se presta al público"; y, por último, "el servicio ha de funcionar de una manera regular y continua". Diccionario de la Administración Española. Anuario (1924), p. 515; Villar Palasi, J. L. (1950), p. 60; Fernández de Velasco, R. (1927), p. 338; Villar Ezcurra, J. L. (1980), p. 208; Chinchilla Marín, C. (1988), p. 72.

(29) Sala Arquer, J. (1977), pp. 25-26.

(30) Este, a su vez, recogía una declaración anterior de servicio público del suministro de electricidad, concretamente, el *Decreto* de 5 de diciembre de 1933, que en su artículo 1º afirmaba: "se declara servicio público el suministro de energía eléctrica, y corresponde al Ministerio de Industria y Comercio la reglamentación del mismo". Es decir, se declaraba servicio público y, se determinaba a quién correspondía la reglamentación del mismo. Ambos decretos se aplicaron idénticamente para el abastecimiento de agua.

(31) *Sentencia del Tribunal Supremo* de 7 de diciembre de 1970.

(32) Jiménez Hernández, A. (1974), p. 33; Quintana López, T. (1987), pp. 11-12.

(33) Nos referimos concretamente a los artículos 25 y 26 de la LRRL, especialmente el primero.

(34) En su artículo 1º se aprobaba la *Instrucción* para promover y ejecutar las obras públicas: "Para los efectos de esta Instrucción se consideran como obras públicas los caminos de todas clases, los canales de navegación, de riego y desagüe, los puertos de mar, los faros y el dese-

En teoría se afirmaba la conveniencia de dar vida propia a la provincia y a los municipios, asimilándolos a los particulares, aunque incurriendo en la contradicción de negar al Estado la aptitud para este tipo de funciones. Convertir a las corporaciones municipales y provinciales en verdaderas personas jurídicas, constituyó la reforma más afortunada de tan radical medida legislativa.

Esa acertada innovación facultó a varios Ayuntamientos para explotar por su propia cuenta los servicios de abastecimiento de agua y gas. Si no fue más fecunda la reforma, en cuanto a las obras promovidas por las diputaciones provinciales, se debió a que la Revolución de septiembre concedió vigorosa personalidad a estas grandes unidades sociales, pero quebrantó su Hacienda con la supresión de varias contribuciones indirectas, debido a los nuevos criterios económicos con los que se estaban realizando los presupuestos provinciales.

En las últimas décadas del siglo XIX, se produjo una evolución en la realización de las obras públicas, ya no era el Estado el que actuaba como agente capitalista, sino que se dejó ese puesto a las empresas con el fin de ejecutar los trabajos. Las modalidades para formalizar la adscripción de las obras fueron cambiando: unas veces por contratos, otras por el sistema de subasta y concurso. Otra de las actuaciones que emprendió el Estado liberal de finales del XIX, fue la abolición casi radical del sistema de subvenciones. En este sentido, existió un gran desconocimiento de la realidad económica española, puesto que se dejaba sentir la escasez de capital inversor para acometer ese tipo de obras<sup>(44)</sup>.

Las primeras Cortes del reinado de Alfonso XII aprobaron las bases de la reorganización de las obras públicas, alterando los principios esenciales en los que se había basado la Revolución de Septiembre. Esta nueva perspectiva dio lugar a la *Ley de 29 de diciembre de 1876*. En esencia se conservó la facultad, reconocida en las bases de 1868, a las diputaciones provinciales y munic-

pales, para construir y explotar las obras públicas<sup>(45)</sup>.

Es preciso insistir en la función central que desarrolló el concepto de *obras públicas* en la segunda mitad del siglo XIX. La *Ley* de 29 de diciembre de 1876 que aprobó las nuevas bases para la legislación de obras públicas, en su artículo 2 autorizaba al Ministro de Fomento, la publicación y redacción mediante *Real Decreto* aprobado por Consejo de Ministros "la *Ley General de Obras Públicas* y las especiales de Ferrocarriles, Carreteras, Aguas y Puertos". Y en el artículo 125 de la *Ley General de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877 se recogió la misma cláusula. Por tanto, de esta legislación salió la regulación de los más importantes sectores que iban a constituir el dominio público, es decir, los bienes de uso general o común<sup>(46)</sup>.

En este sentido, la *Ley* de 1877 supuso una ampliación del concepto de obra pública, e implicó una doble configuración. Por un lado, entre otros, los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas; por otro, la construcción de los edificios públicos destinados a servicios que dependían del Ministerio de Fomento. La mayor parte de las obras públicas del primer grupo se convertirían en bienes de uso público o general ("obras de general uso"); mientras que las otras serían obras públicas por su "general aprovechamiento".

La relación entre la *obra pública* y el *dominio público* era evidente porque muchas obras públicas iban a terminar en bienes de uso general; al ampliar el concepto de *obra pública* también a las construcciones destinadas a los *servicios públicos* del Estado, se establecía una conexión inevitable entre dominio público y servicio público<sup>(47)</sup>. La ampliación del concepto de dominio público se produjo diez años más tarde por el Código Civil

En la *Ley General de Obras Públicas* de 1877 surgió un dualismo, que se reflejó posteriormente en la *Ley de Aguas*, entre *concesión de obra públi-*

ca, que era un contrato público-administrativo entre el Estado y los particulares<sup>(48)</sup>, y la *concesión de obra en dominio público*, que era fundamentalmente una autorización-resolución y representaba todas las posibles intervenciones del Estado sobre las aguas. Las aguas, por tanto, eran contempladas bien a través de *obras públicas* que realizaba directamente la Administración, aunque también se podía dar el caso de la contrata o la concesión. En otras ocasiones la Administración concedía o autorizaba las solicitudes que hacían los particulares para aprovechamientos especiales, que abarcaban desde los típicos de interés general, como los canales de navegación o de riego de cierta importancia, a las típicas concesiones de aprovechamiento de interés privado, que era generalmente el caso de determinadas concesiones de riego.

La *concesión de obra pública* cuando era de uso general suponía siempre un *servicio público*. En cambio, la concesión-autorización de obra en dominio público, aunque fuera abierta o destinada al público no tenía que producir necesariamente esa relación contractual entre la Administración y el particular para la prestación de un servicio público o administrativo, sino que en realidad se producía una actividad o servicio de particulares destinados al público<sup>(49)</sup>.

En definitiva, se puede concluir, que en la legislación liberal del último tercio del siglo XIX, la obra pública mostraba dos posibilidades: satisfacer una necesidad de la Administración o estar destinada al uso general.

## 2.2. Redefinición del agua como bien normal en el SMAP durante la etapa del Estado Liberal

En el conjunto de la Europa occidental, la demanda de agua aumentó rápidamente y de forma progresivamente acelerada a lo largo del siglo XVIII. La respuesta a esta nueva situación, que evidenciaba las limitaciones del sistema clásico del agua, se produjo en dos momentos sucesivos.

El primer período tuvo lugar en la etapa de los gobiernos ilustrados, cuando se intentó la aplicación de soluciones reformistas promoviendo el aumento de los aprovechamientos de agua, pero respetando el viejo régimen de propiedad. Una muestra fue la *Instrucción de Corregidores* de 15 de mayo de 1788, que animaba a los particulares a la ampliación de los regadíos.

El segundo momento de la abolición de la condición patrimonial del agua, se realizó a través de los Decretos de las Cortes de Cádiz, de 6 de agosto de 1811 y de 19 de julio de 1813. Por el primero quedaba suprimido el dominio eminente de los señores sobre las aguas de particulares y éstas pasaban a ser de dominio general. Por el segundo se extendía esta provisión a las aguas sujetas al Real Patrimonio<sup>(50)</sup>.

A su vez, el aumento de la demanda y el cambio tecnológico hicieron del agua un bien superior con características nuevas: presión, filtrado, depuración, etc. Progresivamente se manifestó una importante expansión del suministro domiciliario, y éste uso privado impulsó el desarrollo de empresas suministradoras. Esta nueva situación exigía que el agua privada mantuviera una complicada interrelación con el agua pública, que, a pesar de su carácter tradicional se modernizó al menos en el sentido de aumentar considerablemente la demanda.

Desde el punto de vista del régimen de propiedad del agua, el período anterior a la aprobación de la *Ley de Aguas* de 1879, tiene dos etapas bien definidas, el Antiguo Régimen, y el Estado Constitucional a partir de 1812.

La idea general que reina sobre el Antiguo Régimen es la existencia de una patrimonialización de las aguas superficiales, con exclusión de los ríos, que por mandato de las Partidas se consideraban públicos. Por otro lado, ha quedado el recuerdo del peculiar orden jurídico que reinaba sobre las aguas (regalía o derechos propios del Rey) en Cataluña y Valencia durante el Antiguo Régimen.

camiento de lagunas y terrenos pantanosos en que se interesen uno o más pueblos, la navegación de los ríos y cualesquiera otras construcciones que se ejecuten para satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general".

<sup>(48)</sup> El Artículo 1º de la *Ley General de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877, precisaba: "Para los efectos de esta Ley se entiende por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallan a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos. Pertenecen al primer grupo: los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamientos de terrenos. Y al segundo grupo, los edificios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento".

<sup>(49)</sup> Gallego Anabitarte, A. (1986), p. 26; Salas Arquer, J. (1979), pp. 262-263.

<sup>(50)</sup> Estos servicios estaban encomendados al Ministerio de Fomento y a su Dirección General de Obras Públicas, con algunas excepciones relativas a ciertas construcciones civiles que dependían de Gobernación. Las de interés general se costeaban por el Estado, ejecutándose los trabajos por el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Idéntica organización se daba en las obras públicas provinciales y municipales.

<sup>(51)</sup> Era un sistema bien diferente en Francia, donde no se consentía esa inusitada igualdad entre los licitadores, exigiendo por el contrario, para que puedan tomar parte en las subastas de obras públicas costeadas por el Estado, las provincias o los ayuntamientos, un título de capacidad. Alzola Minondo, P. (1899), pp. 398-399.

<sup>(52)</sup> El preámbulo del *Decreto* ter-

minaba con términos expresivos y contundentes: "...el monopolio del Estado en punto a obras públicas era un mal: ya no existe. El Estado constructor era contrario a los sanos principios económicos: ya no construye. El Estado dedicando sus capitales a obras públicas es todavía un sistema vicioso y desaparecerá". Bassols Coma, M. (1977), pp. 27-28; Sánchez Blanco, A. (1982), pp. 425-426; Gallego Anabitarte, A. (1986), pp. 270 y 425; Fernández García, J. J. (1986), pp. 551-552.

(40) En el fondo era una práctica utilizada anteriormente, como por ejemplo en la ampliación del Canal de Castilla otorgada, por *Real Cédula* de 17 de marzo de 1831, al Marqués de las Marismas del Guadalquivir, en su nombre y en el de la compañía que representaba. Es decir, era una realización de obra pública por empresa, como se venía haciendo desde tiempo inmemorial con ese tipo de trabajos, junto al típico contrato en el que se pagaba por la obra realizada. Ariño, G. (1979), pp. 539-540; Gallego Anabitarte, A. (1986), pp. 270-271.

(41) Ambos poseían fuerza de ley e iban precedidos de un detallado preámbulo, de lectura indispensable para hacerse cargo del cambio que se pretendía introducir. Traemos a colación, especialmente, al primero de ellos por la atención que le presta al tema de los abastecimientos de poblaciones. Los principios informadores del *Decreto* de 14 de noviembre de 1868 se asentaban en una explicación bastante idealista del papel del Estado frente a las obras públicas:

"El monopolio del Estado representado de hecho el primer período de las obras públicas en la Europa moderna... Es éste el momento del absolutismo gubernamental, es la concentración de todas las fuerzas en la unidad, es, por decirlo así, el panteísmo administrativo..."

"...A esta realidad opresiva y absorbente, producto de varias causas históricas, se opone un ideal que al fin un día llegará a realizarse en la historia y es aquél en que, sin restricciones ni obstáculos, trabajan todas las fuerzas de la Nación, desunidas, libremente

### 2.2.1. Las Aguas en el "Ancien Régime"

Desde las primeras etapas medievales las aguas aparecen como pertenencias sujetas al dominio eminente del soberano y, en consecuencia, al derecho de disponer por parte del mismo. El monarca podía realizar una cesión, donación o alienación del dominio, a título de derecho privado, en beneficio de señores, monasterios, abadías u otras entidades. De este modo, los señores feudales asumieron, por acciones de traslación parcial de la soberanía, derechos hereditarios de carácter dominical o patrimonial sobre las aguas<sup>(41)</sup>.

El cuerpo jurídico fundamental vigente en España, hasta la mitad del siglo XIX, en lo relativo al derecho de Aguas, fueron las Partidas. Este texto y toda su concepción conduce al complicado problema del concepto de *Real Patrimonio* o *Patrimonio de la Corona* bajo el que se encontraban gran parte de las aguas a través del concepto de *regalía* (*versus* señorío).

Brevemente se puede decir que el régimen jurídico de aprovechamiento de aguas en virtud de las Partidas y su desarrollo posterior fue el siguiente. En primer lugar, se declaró el uso público de los ríos que fundamentalmente eran las corrientes navegables; y en segundo, era competencia del Rey proteger dicho uso, pero al mismo tiempo tenía la facultad de otorgar concesiones o derechos privativos (presa, molinos, etc.) sobre dicho río.

El aprovechamiento del resto de las aguas parece quedar sometido al propietario ribereño, o a aquella persona que obtenía su autorización, y se establecía el límite de este aprovechamiento en no causar lesión ilegítima al vecino; por ejemplo, que menguara el agua para molinos existentes, pero no importaba si las rentas del antiguo molino disminuían por tener un competidor.

En determinados supuestos, los titulares de señoríos eran también titulares de derechos privativos sobre las aguas

corrientes en su feudo. Las aguas corrientes estaban sometidas a la apropiación por parte de los Concejos, propietarios de los terrenos por donde corren o nacen las aguas, o grupos determinados de vecinos, en virtud de aprovechamientos comunes<sup>(42)</sup>.

### 2.2.2. Un nuevo régimen jurídico sobre las Aguas en el Estado liberal, 1812-1866

De antemano, es preciso destacar un aspecto fundamental de la legislación del liberalismo decimonónico: la paulatina definición de las aguas como bien público, cuestión que se remata -ya en nuestro siglo- en la *Ley de Aguas* de 1985.

En cuanto al período del Estado constitucional hasta la *Ley* de 1866, la más absoluta penumbra domina el conocimiento y conciencia histórica sobre la regulación de las aguas. El Estado Constitucional que surgió en 1812 y se asentó definitivamente en 1836, se vio obligado a regular de acuerdo con los nuevos principios, la organización de los Ayuntamientos, la Administración de la Justicia<sup>(43)</sup>, las obras públicas, los ferrocarriles, etc.

En las primeras etapas del Estado liberal, la legislación referida a las aguas que necesitaban una autorización previa para su apropiación, tuvieron un claro carácter privatizador. En la misma dirección se inclinó la referida a las aguas que caían, brotaban o permanecían en tierra de particulares: quedaban definidas como pertenecientes siempre al dueño del terreno afectado, sin otra limitación que la de no causar perjuicio a terceros. Por el *Real Decreto* de 19 de noviembre de 1835, las aguas subterráneas también quedaban declaradas de propiedad privada<sup>(44)</sup>.

De todas formas, con el Estado liberal se fue consolidando la libertad de establecer molinos, artefactos, etc., en el marco de una libertad de comercio y de industria en general en todo el Reino<sup>(45)</sup>.

El Real Patrimonio cedió gran parte de sus derechos privativos (molinos, ar-

tefactos, hornos, etc.) e incluso permitió descubrir aguas subterráneas, cuestión estrictamente regulada por la Real Cédula de 1783; si bien no parece que el Real Patrimonio se hubiera desprendido formalmente del control de las aguas públicas, y tampoco haya renunciado a la formación de los correspondientes expedientes gubernativos y judiciales.

El Gobierno Mendizábal puso fin a los privilegios del *Real Patrimonio*, mediante el *Real Decreto* de 19 de noviembre de 1835, en el que disponía la exención del pago de toda clase de derechos por el uso del agua y la libertad de su utilización con arreglo a las normas generales. Mediante esta disposición se concedía "la libre facultad de construir molinos de harina, de papel, de aceite, batanes, barcas de pasaje... hacer zanjas para buscar aguas subterráneas y utilizarse de las propias, y abrir pozos".

Por tanto, quedaba concluida la legislación despatrimonializadora del Estado liberal. Gracias a una serie de disposiciones, las aguas perdían las cargas de naturaleza feudal que pesaban sobre ellas y las vinculaciones que las atezaban<sup>(56)</sup>.

Por otra parte, el control del agua por parte de la Administración constituyó un instrumento de dominio político de primera magnitud. Sirva un testimonio contemporáneo, para consolidar esta hipótesis, recogido por Maluquer:

"La ley de 3 de agosto de 1866 -consigna una publicación de gran tirada, desprovista de toda intención política-, [...] puso en manos de los gobernadores y de los ministros una gran parte de la propiedad privada, la cual ha servido con gran frecuencia en las luchas políticas de instrumento de opresión en las regiones de España en las que el riego es el principal elemento de riqueza. Es muy grave y muy peligroso mezclar, como lo hace la ley, las funciones políticas que desempeñan los gobernadores y sus superiores jerárquicos, con las administrativas de policía de aguas y concesiones judiciales de resolver los

expedientes sobre servidumbres de acueducto, estribo, etc. De temer es que los actos *judiciales* de los gobernadores se inspiren a veces más en las pasiones que despiertan las luchas políticas que en el espíritu del precepto legal"<sup>(57)</sup>.

La legislación despatrimonializadora que resultó de la revolución liberal, y la labor de codificación que la consolidó, no sólo alteraban el sistema legal de las aguas, sino también el juego de los poderes y fuerzas internas de la sociedad alrededor de este recurso. Estos cambios se tradujeron en un fuerte incremento de las facultades de la Administración, sin establecer de modo suficiente normas que garantizaran el derecho de los administrados.

En definitiva, la legislación despatrimonializadora revolucionaria estaba inspirada en la voluntad de proceder a la movilización de los recursos naturales sobre la base de una orientación claramente productivista. Su objetivo principal fue el de revalorizar una fuente de riqueza que el antiguo régimen patrimonial mantenía en buena parte improductivo. Deshizo todas las normas del antiguo sistema hidráulico, desde el dominio patrimonial feudal hasta los aprovechamientos comunales, y provocó una fuerte caída de los precios del agua.

Se pretendió fortalecer la propiedad privada del agua y, en la medida que se obstaculizaban los aprovechamientos, se tendió a imponer el régimen de concesiones a muy largo plazo.

### 2.3. Regulación jurídica específica sobre el agua

La implantación de la propiedad privada plena iba a ser más sencilla en el caso de la tierra que en el del agua, como lo indica la aparición de una regulación jurídica específica en el siglo XIX: las leyes de aguas de 1866 y 1879. Ambos códigos introdujeron numerosas limitaciones a la disponibilidad particular del agua. En primer lugar, se estableció la diferencia entre recursos hídricos públicos y privados, por lo que sólo se podía

organizadas otras, mientras el Estado, depuestas sus pretensiones de industrial, no hace ya, no impide que los demás hagan, y entre los individuos y las asociaciones, que funcionan en toda la plenitud de su autonomía, se conserva neutral para mantener derechos y administrar a todos recta e imparcial justicia". Menéndez Rexach, A. (1986), p. 424.

<sup>(42)</sup> Como señala Menéndez Rexach, es una excepción que no obsta a la regla general, que deja todas las facilidades a la acción libre de los individuos. Esta actitud realista que el Gobierno provisional quería asumir le llevó a enfrentarse con tres cuestiones importantes: "el dominio público, la expropiación y el valor político y civil de la unidad provincial y unidad municipio ante esta otra unidad, la Nación". Intentar descifrar el sentido de dominio público en el Derecho histórico español es obra que excede estas páginas, pero reseñamos algunas consideraciones por la connotación que puede tener en cuanto a la calificación como tales de determinados recursos hidráulicos. El *Decreto* comentado proporciona datos muy ilustrativos al respecto. Por un lado, el preámbulo parece seguir la idea originaria de que el dominio público equivale a exclusión de la propiedad privada. Por otro lado, se incide en que la existencia de bienes de dominio público es un freno a la libertad individual para construir obras públicas. Esto era debido a que, en muchos casos, "la industria privada se ve detenida ante un derecho social establecido y representado siempre por el dominio que la Administración ejerce en las cosas enclavadas en el territorio nacional, y a las que no ha llegado la acción del individuo, ni por el individuo se haya de hecho o con derecho poseídas". Naturalmente, surgía un problema ineludible: o los nuevos principios revolucionarios anulaban el dominio público o lo sostenían. Estas referencias, obviamente, son puramente teóricas. Lo cierto es que a lo largo del siglo XIX la intervención del Estado -tanto en España como en otros países-, no dejó de crecer en lo referente a la provisión de *bienes pú-*

blicas, y de modo paralelo sus presupuestos. Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 424-425; Baena del Alcázar, M. (1966), pp. 10-11; Villar Palasí, J. L. (1964), pp. 5-6; Martín Retortillo, S. (1970), pp. 879-880.

<sup>(43)</sup> La dirección tomada deja claro que los liberales de 1868 en ningún caso se oponían a que el Estado dispusiera de ciertos bienes para el servicio de la comunidad; más bien habían pretendido criticar los excesos históricos, y -sobre todo- de apartar al Estado de ciertos campos que se suponía que debían quedar encomendados a la iniciativa privada, en régimen de derecho privado basado en la propiedad.

<sup>(44)</sup> Es curioso advertir como en el ambiente de liberalismo económico de la época eran bien recibidos esos principios. Incluso la *Revista de Obras Públicas*, órgano del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, acogió con optimismo las premisas de esos postulados: "El artículo 1 es la libertad completa en las obras públicas, el radicalismo en toda su pureza. Los ingenieros ensalzarán esta medida, lógica, racional, consagración de un derecho legítimo del individuo. La intervención del Gobierno en las que afectan al dominio público o a la propiedad privada queda reducida a sus justos y naturales límites suprimiendo la presentación del proyecto facultativo". Incluso se veía con desconfianza el reconocimiento de las provincias y municipios como organismos con capacidad de acometer algunas de estas obras. *Revista de Obras Públicas* (1870); Alzola Miondo, P. (1899), p. 415.

<sup>(45)</sup> El Gobierno de la nación debía elaborar los planes generales de las costeadas por el Estado, presentando a las Cortes los respectivos proyectos de ley relativos a su clasificación y orden de preferencia. Las diputaciones debían someter a su vez, los planes de las obras a la aprobación del Ministerio de Fomento, y los ayuntamientos a la del Gobernador de la provincia. En este punto la innovación era completa, puesto que según el artículo 13 de las bases de 1868, las funciones de la Administración

ser propietario de los segundos y usuario de los primeros. Además, el papel del Estado quedaba considerablemente reforzado, ya que, por delegación, debía cuidar y vigilar el aprovechamiento de las aguas públicas; no como beneficiario de un derecho real, sino en razón de su titularidad. Esta tendencia se acentuó en la ley de 1879, que desdobló dicho tipo de aguas en dos categorías distintas: las del dominio público propiamente dicho y las pertenecientes al Estado. La consecuencia inmediata de estas nuevas disposiciones fue la precaria situación legal en que quedaron los propietarios privados de aguas en aquellos regadíos donde el derecho al riego no iba unido a la tierra, precariedad que no llegó a concretarse en un cambio de situación, puesto que los caudales siguieron vendiéndose hasta bien avanzado el siglo XX<sup>(48)</sup>.

Las leyes de 1866 y 1879 reconocían la utilidad pública de las aguas terrestres y, por tanto, como hemos visto, propugnaban la necesaria autorización para su aprovechamiento, especialmente en los supuestos destinados a su utilización por empresas de interés público y privado. Ambas leyes superaban el vacío legal que existía en cuanto a situaciones de aprovechamientos ocasionales o perpetuos, aparte que delimitaban los plazos relativos a la caducidad de las concesiones, y a los derechos y deberes de los concesionarios. Por otro lado, otorgaban un orden de preferencia en el aprovechamiento dirigido al abastecimiento de poblaciones<sup>(49)</sup>. Era el resultado del proceso de *despatriarcalización del agua* que el Estado liberal había llevado a cabo<sup>(50)</sup>.

### 2.3.1. La Ley de 1866

La *Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866* constituyó un código de los más completos que se dictaron en Europa sobre esa cuestión. En este sentido, la legislación española se adelantó a la de otros países en ordenar un tema tan complejo, debido a las antiguas tradiciones que pesaban sobre la utilización del agua para riegos, usos industriales, o como fuerza motriz para molinos, etc.

Asimismo, era el resultado de normas anteriores encaminadas a racionalizar los aprovechamientos y a postular la titularidad estatal. Por ejemplo, la *Real Orden sobre utilidad pública de los abastecimientos de agua*, de 15 de agosto de 1855, que se completó con el *Real Decreto sobre orden preferente en los aprovechamientos de aguas públicas*, de 29 de abril de 1860. En este sentido, su importancia estriba en su capacidad de unificar y sistematizar el abundante y disperso número de normas y decretos anteriores<sup>(51)</sup>.

Las referencias al abastecimiento de agua a poblaciones se asentaban en la defensa de que todo aprovechamiento *especial* de aguas públicas estaba sujeto a la expropiación forzosa, y que el abastecimiento a núcleos urbanos y rurales constituía una parte básica de este aprovechamiento<sup>(52)</sup>.

En los artículos número 211 a 219 se señalaban los elementos del abastecimiento referidos a la dotación mínima, además de establecer los supuestos de enajenación o expropiación y el recorrido a seguir para su concesión. Estas normas las establecía el Gobierno, o el Gobernador en su defecto, y los Ayuntamientos sólo podían dictar los Reglamentos para el régimen y distribución<sup>(53)</sup>.

A pesar de los buenos deseos, las bases de Obras Públicas de 1868 dejaron en suspenso varios artículos de aquella ley, y el espíritu descentralizador que las informaba. Del mismo modo, la *Ley de Canales y Pantanos* de 1870 minó sus fundamentos, y llevó a la aprobación de una nueva *Ley de Aguas* el 13 de junio de 1879<sup>(54)</sup>. Las concesiones de aguas alcanzaron un notable desarrollo con la *Ley de 1879*, según se deduce del examen de las *Colecciones legislativas*<sup>(55)</sup>.

### 2.3.2. La Ley de 1879

En el marco de la Restauración, el proyecto quedó inscrito dentro de la amplia y ambiciosa operación legislativa encabezada por la *Ley General de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877, en la que se dispuso que se elaboraran

"partiendo de los principios consignados en la presente Ley, las especiales de ferrocarriles, carreteras, aguas y puertos y los Reglamentos e instrucciones para su ejecución"<sup>(66)</sup>. La Ley de 1879, respecto al abastecimiento de poblaciones<sup>(67)</sup>, no supuso grandes variaciones<sup>(68)</sup>. Se mantenía el caudal para la dotación mínima del abasto de agua en cincuenta litros por habitante<sup>(69)</sup>, y se mantuvieron también los supuestos de enajenación, expropiación y los plazos de reversión de concesiones a favor del común de los vecinos.

Establecía las reglas generales sobre la concesión de aguas públicas, que incluso han servido de modelo a otras concesiones de dominio público reguladas con posterioridad, y fijaba un orden de prelación entre los diferentes aprovechamientos, que venía a reproducir el establecido en la Ley de Aguas de 1866. Eran preferidos los aprovechamientos de mayor importancia y utilidad; y en igualdad de circunstancias los que antes hubiesen solicitado el aprovechamiento<sup>(70)</sup>.

La concesión del aprovechamiento implicaba extender la nueva categoría a los terrenos de dominio público, normalmente el cauce, necesarios para las obras inherentes a aquél. En los terrenos de propiedad particular se imponía la servidumbre forzosa o la expropiación, según los casos, tal y como indicaba el artículo 151. Por otro lado, la Administración no respondía de la falta o disminución del caudal concedido "ya sea que procede de error o de cualquier otra causa"<sup>(71)</sup>, fórmula que era más amplia que la de 1866.

Asimismo, la Ley de Aguas de 1879 en cuanto al abastecimiento de poblaciones, declaraba su carácter preferencial, y por tanto, podían detraerse aguas de otros aprovechamientos para asegurar un mínimo de 50 litros por habitante y día, de ellos 20 potables<sup>(72)</sup>. La Exposición de Motivos de 1866 ya reconocía que esa cantidad podía "tacharse de escasa para satisfacer en las grandes poblaciones todas las exigencias de la comodidad doméstica y del ornato público", pero, como se trataba de recortar otros aprovechamientos inferior-

res, sobre todo los riegos, no se consideraba "conveniente ni político arrebatar a la población agrícola una parte... de escaso sustento para favorecer las comodidades y el lujo de las capitales"<sup>(73)</sup>. Además, las aguas de dominio particular sólo podían expropiarse para abastecimiento cuando no hubiera aguas públicas que pudieran serreracionalmente aplicadas con el mismo objeto, salvo en épocas de extraordinaria sequía<sup>(74)</sup>. Es decir, la expropiación en estos casos se consideraba de forma limitada y subsidiaria.

De los cincuenta litros mencionados, sólo veinte debían ser potables; lo que implicaba que cuando una población estaba abastecida de aguas no potables, sólo podía pedir de las destinadas al consumo doméstico, a razón de 20 litros por habitante y día<sup>(75)</sup>. Este inconveniente se salvaba con leyes especiales para cada caso, como fue el abastecimiento de San Sebastián, y más tarde el de Granada<sup>(76)</sup>.

### 2.3.3. La construcción de un Estado y su Derecho de Aguas (1879-1975): de la Restauración al franquismo

En el epígrafe siguiente se hace un breve recorrido por la legislación de carácter general que sucedió a Ley de Aguas de 1879, para a continuación reseñar algunos aspectos puntuales que se consideran de especial interés: las Confederaciones Hidrográficas y las Comisaría de Aguas.

#### 2.3.3.1. Aspectos generales

La evolución posterior de la Ley de 1879 experimentó un gran número de disposiciones, especialmente en materia de aprovechamientos hidráulicos, debido a que la ausencia del Reglamento de la Ley hizo necesaria la aparición de disposiciones reguladoras de la tramitación de las solicitudes de concesiones y autorizaciones<sup>(77)</sup>. De singular interés es la normativa referente a la tramitación de expedientes, cuestión de gran importancia para los proyectos de abastecimiento de agua a poblaciones. Como vimos, la Instrucción correspon-

central se limitaban, en las obras promovidas por las provincias y los municipios, a "ejercer la alta inspección y exigir la responsabilidad cuando proceda". Alzola Minondo, P. (1899), p. 431; Baena del Alcázar, M. (1966), pp. 7-9.

<sup>(66)</sup> Por otro lado, en ésta etapa se produjo la elaboración de gran parte del cuerpo legislativo, que estableció las bases para el posterior establecimiento de los servicios públicos. El último artículo de las bases autorizaba al Ministro de Fomento a redactar la Ley General de Obras Públicas y las especiales de ferrocarriles, carreteras, aguas y puertos. Los estudios respectivos, a pesar de su complejidad, se realizaron con gran rapidez, por lo que la Gaceta de Madrid pudo publicar sucesivamente las distintas leyes. La Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y el Reglamento para su ejecución el 6 de julio; la de Carreteras el 4 de mayo y el Reglamento el 10 de agosto; la de Ferrocarriles y de Policía de los mismos el 23 de noviembre; y el Reglamento de los caminos de hierro el 24 de mayo de 1878; la Ley de Expropiación forzosa el 10 de enero de 1879, y su Reglamento el 13 de junio; la Ley de Aguas también en 1879. La Ley de Puertos se retrasó hasta 1880; sin olvidar que, con anterioridad, el Conde de Toreno había refrendado la Ley de Enanche de Poblaciones, concretamente el 22 de diciembre de 1876, y publicó el Reglamento para su ejecución el 19 de febrero de 1877.

La Ley de Obras Públicas se dividió en once capítulos: I. Clasificación de las obras; II. De la gestión administrativa y económica; III. De las costeadas por el Estado; IV. De las obras provinciales; V. De las municipales; VI. De las ejecutadas por particulares, para las cuales no se pida subvención ni ocupación de dominio público; VII. De las obras subvencionadas con fondos públicos, pero que no ocupen dominio público; VIII. De las concesiones de dominio público y dominio del Estado; IX. De la declaración de utilidad pública; X. De la competencia de jurisdicción en materia de Obras Públicas; XI. Disposición general. En el capítulo I, artículo 6º, en su pun-

to 2, declaraba que estaban a cargo de los Municipios: "Las obras de abastecimiento de aguas de las poblaciones".

(67) Gallego Anabitarte, A. (1986), pp. 352-353.

(68) Es decir, la concesión de obra y servicio público se configuraba como un contrato por el que la Administración confiaba a un particular la construcción de una obra, con las instalaciones necesarias, y explotación subsiguiente de un servicio, que se prestaba a la colectividad. La Administración no retribuía directamente al concesionario, sino que le otorgaba como retribución el *derecho de explotación* de la misma durante un período de tiempo en el que percibe de los usuarios las tarifas que previamente se fijan, pasando la obra, terminado dicho plazo, a la plena propiedad de la Administración. Albi, F. (1960), pp. 502-503; Ariño, G. (1987), p. 163.

(69) Fernández Velasco, R. (1927), pp. 15-17; Alvarez Gendin, S. (1934), pp. 3-4; Villar Palasi, J. L. (1951), pp. 147-148; Parejo, R. (1985), pp. 7-8; Gallego Anabitarte, A. (1986), pp. 31-32.

(70) Maluquer de Motes, J. (1983), pp. 84-85.

(71) Lalinde Abadía, J. (1969), pp. 5-9; Maluquer de Motes, J. (1983), p. 81.

(72) Abella, F. (1874), pp. 25-35; Gallego Anabitarte, A. (1986), pp. 140-141.

(73) Con la importante creación de una jurisdicción especial para todos los asuntos que afecten a la Administración, jurisdicción contencioso-administrativa separada de la ordinaria y organizada en Consejos Provinciales y en el Consejo Real en 1845.

(74) Martín Retortillo, S. (1966a), p. 33; Maluquer de Motes, J. (1983), p. 88.

(75) El principio de libertad de industria se recogió en un *Decreto* de las Cortes de Cádiz, que fue repetido en todas las constituciones del XIX.

diente se aprobó por *Real Orden* de 14 de julio de 1883, y se establecía la obligación de acompañar a la instancia el proyecto de las obras. Ambos se sometían a información en las provincias afectadas, debiendo el peticionario contestar las alegaciones y reclamaciones formuladas. Una vez analizado el informe de los técnicos, la Administración otorgaba o denegaba la concesión fijando en caso afirmativo el condicionado de la misma<sup>(78)</sup>.

Posteriormente, el *Decreto Ley* nº 33 de 7 de enero de 1927 introdujo la necesidad de un informe previo de las Confederaciones Hidrográficas, que habían sido creadas el año anterior, para comprobar que la petición no obstruía el Plan de Aprovechamientos, cuestión que se consideraba fundamental y que estaba en manos de dichos Organismos<sup>(79)</sup>.

Durante la República, la regulación procedimental contenida en las Disposiciones citadas se aplicaba uniformemente a todas las solicitudes de aprovechamiento, por lo que en la práctica se plantearon innumerables problemas derivados de la desproporción de aplicar la tramitación general a las solicitudes de pequeños aprovechamientos. De hecho, algunas disposiciones muy posteriores trataron de resolver este problema estableciendo una tramitación abreviada para las solicitudes de pequeños aprovechamientos, como el *Decreto* de 8 de agosto de 1962 para pequeños regadíos y el *Decreto* de 25 de octubre de 1974, "con carácter general" para el otorgamiento de pequeños aprovechamientos, entendiéndose por tales los inferiores a cinco litros por segundo o cien CV con destino a riegos y fuerza motriz, respectivamente, para cuya derivación no se precise el establecimiento de presa de fábrica permanente, y hasta un límite de 2 litros por segundo, cuando se trate de abastecimientos de pequeños núcleos de viviendas aisladas o de usos industriales". Esta tramitación abreviada se caracterizaba porque a la solicitud de concesión bastaba acompañar un croquis de las obras a realizar y porque se suprimía el trámite de competencia de pro-

yectos. De todos modos, el *Decreto* de 25 de octubre de 1974 fue declarado nulo por *Sentencia del Tribunal Supremo* de 31 de diciembre de 1976, por considerar que, al prescindir de la exigencia del proyecto técnico y del trámite de competencia de proyectos, vulneraba disposiciones de superior rango contenidas en la *Ley de Aguas*<sup>(80)</sup>, artículos 189, 157 y 160.

En los comienzos del franquismo, la pugna competencial que surgió entre los distintos Departamentos ministeriales, para la tramitación de las solicitudes de alumbramientos de aguas provocó, en 1941, la promulgación de un *Decreto*, con fecha de 23 de octubre según el cual se distinguían las competencias de cada uno de los cuerpos de funcionarios<sup>(81)</sup>. Se precisaba que el Instituto Geológico y Minero, correspondiente al Ministerio de Industria, tramitara todos los expedientes de alumbramiento de aguas subterráneas con destino al abastecimiento de poblaciones y obras de riego, subvencionadas por el Estado, así como los originados por peticiones de particulares que soliciten del Estado los estudios técnicos de esta clase de obras. Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas se encargaría de tramitar todo cuanto se refiriera a las conducciones de aguas subterráneas ya alumbradas, depuración y almacenamiento de las mismas en la superficie, para abastecimientos o para riego, mientras discurrían por cauces públicos.

#### 2.3.3.2. Organización y competencias administrativas entre 1879-1925

La innovación más significativa que se produce con posterioridad a la *Ley de Aguas* de 1879 es la creación de las Confederaciones Hidrográficas, con el fin de establecer en un organismo especializado el ejercicio de las competencias administrativas distribuidas territorialmente no en función de criterios político-administrativos de división del territorio, sino en función de un criterio geográfico: la cuenca hidrográfica.

Hasta ese momento, las estructuras administrativas que tenían a su cargo la

aplicación de la legislación hidráulica habían experimentado numerosas vicisitudes. La competencia general correspondía al Ministerio de Fomento y se ejercía a nivel central por la Dirección General de Obras Públicas. Con anterioridad a la *Ley de Aguas* de 1866 se habían creado Divisiones Hidrológicas, lo que representaba un intento de superar el nivel provincial como criterio organizativo para adaptarlo a las cuencas de los ríos, aunque durante años se mantuvo la pugna con las Jefaturas provinciales de Obras Públicas en torno al ejercicio de las competencias<sup>(82)</sup>.

Más tarde, en 1909, mediante *Real Decreto* de 17 de diciembre se creó dentro de la Dirección General de Obras Públicas una Subdirección de aguas y obras de riego con la intención de que se ocupara de la aplicación de la *Ley de Aguas*, pero fue suprimida a los pocos meses por el *Real Decreto* de 2 de junio de 1910, pasando sus asuntos al negociado de construcción de obras hidráulicas.

Por su parte, la Dirección General de Obras Hidráulicas se creó una vez desaparecido el Ministerio de Fomento, en el nuevo Ministerio de Obras Públicas, mediante el *Decreto* de 4 de enero de 1932. A pesar de todo, merecen especial interés la gran aportación organizativa en materia de aguas, que fue la creación de las Confederaciones Hidrográficas.

### 2.3.3.3. Las Confederaciones Hidrográficas y su papel entre 1926-1958

En plena Dictadura de Primo de Rivera, las Confederaciones surgieron a raíz del *Decreto* de 5 de marzo de 1926, bajo el nombre de Confederaciones Sindicales Hidrográficas. La intención que se perseguía con su creación era integrar en una misma estructura todas las actividades e intereses que concurrían en la administración del agua. Ese es el motivo que llevó a exponer en su preámbulo, al *Decreto* de 5 de marzo de 1926, que "no deben ser funciones exclusivas del Estado la ejecución y desarrollo de las obras que afectan a la economía nacional", sino que "es preciso que su labor vaya acom-

pañada de una cooperación ciudadana, en combinación con los organismos, entidades e individuos interesados".

Por tanto, se puede decir que estas afirmaciones se sitúan en el polo opuesto de las posturas que habían propiciado la legislación de obras públicas de 1868. En esta se marginaba al Estado para dejar paso a la iniciativa particular. En 1926 era el Estado quien recababa la colaboración social para desempeño de unas funciones que no debía asumir en exclusiva. De ahí la modernidad de esta figura institucional que incorpora a los administrados a las tareas públicas, en un intento de articular la participación y la concertación que hoy está de plena actualidad. Este mismo preámbulo, insiste en que "estas Confederaciones sindicales habrán de funcionar... con la máxima autonomía compatible con la soberanía que en nombre del Estado ha de ejercer la Administración Pública; con sujeción a nuestra legislación vigente sobre aguas, siguiendo un plan que aquélla decretará, pero que formulará la misma Confederación". E insiste, al señalar que "tendrá la independencia precisa para sentir el estímulo de sus propios anhelos y el freno saludable de la responsabilidad".

La primera función que se les atribuía era "la formación de un plan de aprovechamiento general coordinado y metódico de las aguas que discurren por el cauce de los ríos comprendidos en la Confederación, a los efectos de su mejor aprovechamiento y con sujeción a lo dispuesto en los títulos IV y V de la *Ley* de 13 de junio de 1879, en las disposiciones reglamentarias vigentes y en las que en lo sucesivo se dicten con carácter general"<sup>(83)</sup>. Desde la aparición del *Decreto* se han ido configurando las distintas Confederaciones: Ebro y Segura, en 1926; Duero y Guadalquivir, en 1927; Pirineo Oriental, en 1929; Júcar, en 1934, Sur de España, en 1948; Guadiana y Tajo, en 1953; y Norte de España, en 1961.

Sin embargo, su evolución ha cambiado de modo intenso el significado de las Confederaciones, que han ido per-

<sup>(80)</sup> Franquet y Bertran, C. (1864), p. 4; Martín Retortillo, S. (1966b), p. IV; Maluquer de Motes, J. (1983), pp. 86-87.

<sup>(77)</sup> Diccionario Enciclopédico Hispano-Americano, I, p. 647; Maluquer de Motes, J. (1983), p. 93.

<sup>(58)</sup> Revista de Obras Públicas (1866), p. 240; Camon, M. (1866), p. 254; Pérez Picazo, M. T. & Lemeunier, G. (1990), p. 35.

<sup>(59)</sup> Rueda Laffond, J. C. (1994), p. 6.

<sup>(60)</sup> Revista de Obras Públicas (1866), p. 278; Maluquer de Motes, J. (1983), pp. 79-96; Rueda Laffond, J. C. (1994), p. 7.

<sup>(61)</sup> Martín Retortillo, S. (1966b), pp. XVII-XXI; Villanueva Larraya, G. (1991), pp. 20-21.

<sup>(62)</sup> La exposición de esta idea se recogió en el *Proyecto de Código de Aguas*, elaborado por Cirilo Franquet en 1861, aunque al final no se incorporó a la ley. El proyecto establecía que el abastecimiento de agua para usos públicos era un "derecho exclusivo de las Municipalidades, superior a todos los demás usos de las aguas por ser para la salubridad pública". Revista de Obras Públicas (1867), p. 212; Garran, M. (1867), p. 236; Garrido Loperena, J. M. (1973), pp. 124-125; Rueda Laffond, J. C. (1994), p. 8.

<sup>(63)</sup> Revista de Obras Públicas (1867), p. 245; Rueda Laffond, J. C. (1994), p. 8.

<sup>(64)</sup> Hay que hacer referencia a la profunda reforma que supuso la *Ley de Aguas* de 1866. Con todo, no quedó consolidada desde su promulgación, sino que, a través de un período de controversias, ataques y decaimientos. No eran momentos, desde el punto de vista político, tranquilos, suficientemente favorables para el arraigo e implantación de un cuerpo legal tan importante, "ni el ingenio y simplista ideario de los partidos triunfantes dejaba de chocar con la prudencia, el equili-

brío y los elementos tradicionales de la nueva *Ley de Aguas*". Jordana de Pozas (1962), pp. 22-23. En 1879, los principios de la *Ley de 1866* se mantuvieron en pie, pero tampoco pudo obviarse la incidencia de la revolución de 1868 en la concepción del papel del Estado, muy vinculada a la defensa de las iniciativas individuales. De hecho, el Manifiesto del Gobierno provisional, de 25 de octubre, marca ya el cambio de rumbo al insistir en el establecimiento pleno de los derechos políticos y las libertades públicas, con la consecuencia de que "la Nación española no podrá ya quejarse con justicia, como hasta ahora, de la insostenible presión del Estado. Mayor de edad y emancipada de la tutela oficial, tiene delante de sí ancho camino que recorrer, fecundos gérmenes que desarrollar y poderosos elementos de prosperidad que estimulen su actividad, por tan largos años dormida y paralizada". Abella, F. (1874), p. 6; Revista de Obras Públicas (1878), p. 136; Menéndez Rexach, A. (1986), p. 445.

<sup>65</sup> Estadística de Obras Públicas (1885), tomo II, detalla con gran precisión muchas de las obras emprendidas en materia de Riegos, Fuerza Motriz, Abastecimiento de Aguas, etc. Revista de Obras Públicas (1878), p. 272.

<sup>66</sup> *Ley de Bases de Obras Públicas* de 29 de diciembre de 1876, artículo 1º.

<sup>67</sup> La *Ley de Aguas* de 1879, a diferencia de la de 1866, no va precedida de Exposición de Motivos sino sólo de un brevísimo preámbulo en el que se hace constar que la *Ley* se dicta "con arreglo a las bases aprobadas por las Cortes y promulgadas como *Ley* en 29 de diciembre de 1876". Eran las bases para la reforma de la legislación de obras públicas, que serían desarrolladas por la *Ley General* de 13 de abril de 1877.

<sup>68</sup> Ante la necesidad de aprobar un *Reglamento* para la ejecución de la *Ley de Aguas* de 1866, y que recogiera los reajustes y formulaciones realizadas en el *Decreto-Ley* de 14 de noviembre de 1868 y en la *Ley* de 20

diendo gran parte de su carácter corporativo y de realización de un principio de autoadministración, para convertirse en organismos plenamente burocratizados. Aparte de los cambios políticos que facilitaron esa mutación<sup>64</sup>, hay que señalar el hecho de que las Confederaciones se concentraron casi exclusivamente en la construcción de obras, abandonando el resto de sus funciones originarias y haciendo imposible, en consecuencia, que se realizara el principio de unidad de administración que había inspirado al *Decreto* de 1926.

#### 2.3.3.4. Las Comisarías de Aguas en el período 1959-1985

Al perder las Confederaciones su sentido primigenio se provocó una aguda confusión en el ejercicio de las competencias administrativas. Para resolver este problema se sacó a la luz el *Decreto* de 8 de octubre de 1959, por el que se creaban las Comisarías de Aguas, que era un modo de reafirmar la ruptura del principio de unidad en la administración de las aguas y la consiguiente separación de funciones. El preámbulo del *Decreto* recogía que "la experiencia ha acusado como más acertado, el criterio de separación de funciones, y ello por dos motivos, uno de principio y otro práctico. La soberanía del Estado en materia de aguas públicas y su función fiscalizadora se desempeña mejor con independencia de otras acciones, sobre todo si éstas resultan encuadradas en un Organismo Autónomo, como las Confederaciones, en que juegan intereses que es preferible sean objeto de un control ajeno a su propia organización"<sup>65</sup>. Las motivaciones, por tanto, se basan en el extraordinario volumen y variedad de los asuntos de aguas, que van desde la explotación de un gran embalse hasta el control de los vertidos, funciones que "requieren atención permanente y una dirección propia, y por ello deben aislarse de la función confederal de formación de planes, ejecución y explotación de obras y prestación de servicios, ante el temor de ser relegadas a segundo término dado su carácter, en general más lento y reposado, frente a

la urgencia de los problemas que las obras llevan consigo"<sup>66</sup>.

Queda reflejado de ese modo el dualismo orgánico que ha caracterizado a la organización de la administración del agua hasta fechas relativamente recientes. Se estableció que en cada cuenca existiera una Confederación y una Comisaría de Aguas. Estaba previsto que la primera se centrara en la construcción de las obras, además de seguirle atribuyendo la formación de los planes de aprovechamientos de las cuencas hidrográficas de su jurisdicción. A las Comisarías les correspondería el ejercicio de las llamadas "funciones soberanas" del Estado en materia de aguas, como podía ser la tramitación y resolución de expedientes de concesiones y autorizaciones, servidumbres, deslindes, y policía de aguas, sus cauces y de la explotación de los aprovechamientos. Por *Decreto* de 14 de julio de 1962, las Confederaciones se convertían en Organismos Autónomos adscritos al Ministerio de Obras Públicas, mientras que las Comisarías pasaban a ser órganos periféricos del citado Departamento<sup>67</sup>.

#### 2.3.4. La Ley de Aguas de 1985 y los nuevos modelos organizativos

El *Real Decreto* 1821/1985, de 1 de agosto, cambió esencialmente esta situación, al establecer que las Confederaciones Hidrográficas acogieran las funciones de las Comisarías de Aguas a la par que se modificaba su estructura orgánica<sup>68</sup>, con el objeto de "lograr una gestión más armónica y eficaz del dominio público hidráulico". Esta disposición es preciso insertarla en el contexto de la *Ley de Aguas*, promulgada el 2 de agosto de ese mismo año, es decir, al día siguiente de la aparición del *Decreto*. Su aprobación se explica por la "tendencia creciente, tanto en el plano de la legislación comparada como de las recomendaciones de los organismos internacionales, hacia la gestión unitaria de las aguas". Este nuevo planteamiento implicaba la existencia de un Organismo único en cada cuenca, al que se le asignaban el conjunto de las funciones

distribuidas hasta ese momento entre las Confederaciones y las Comisarías. El modelo adoptado viene a ser la integración de las Comisarías en las Confederaciones, aunque las primeras conservan ciertas competencias al configurarse como unidad básica de las segundas.

En los últimos años se ha intentado devolver a las Confederaciones su sentido primigenio de organismo aglutinador de los usuarios de los distintos aprovechamientos, potenciando su carácter democrático y descentralizado. En esta línea es imprescindible destacar la regulación de las *Juntas de Explotación* y de las *Juntas de Obras*, como órganos en que se articula la participación de los usuarios en las tareas cotidianas de la Confederación<sup>(89)</sup>.

Las Juntas de Explotación integran a los titulares de los aprovechamientos existentes en un río, o que tengan necesidad de verter aguas a dicho río, tramo de río o grupos de ríos vinculados entre sí por aprovechamientos múltiples o interdependientes. Asimismo, elevaban a la Dirección General de Obras Hidráulicas la propuesta de las normas de explotación coordinada de los distintos aprovechamientos—incluyendo orden de prelación, normas de restricción en caso de disminución de caudales, reglas de coordinación—, informaban los expedientes de nuevas concesiones que pudieran afectarles y elaboraban el programa anual de conservación y explotación de las obras construidas por el Estado, cuando esta función no estuviera atribuida a las Comunidades de Regantes o a los Ayuntamientos interesados<sup>(90)</sup>.

Las Juntas de Obras eran órganos de las Confederaciones que debían constituirse en cada uno de los sistemas hidráulicos que construyera el Estado, tanto si era por su cuenta exclusiva o contribución de los interesados, para aprovechamientos de aguas públicas con destino a abastecimiento a poblaciones, usos agrícolas, industriales o mixtos. Otras de las funciones de estas Juntas consistían en contabilizar y ordenar la aplicación de los fondos destinados a la

ejecución de las obras correspondientes, pero sin intervenir para nada en los aspectos técnicos<sup>(91)</sup>.

La remodelación de las Confederaciones se abordó en el *Real Decreto* 2419/1979, de 14 de septiembre, por el que se determinó la composición y funciones de sus órganos de gobierno. Se restableció la Asamblea, que estaría constituida por representantes de los usuarios, de la Administración y de los "intereses generales"<sup>(92)</sup>. En este sentido, el Decreto introduce una importante novedad, que es la constitución del Consejo de Usuarios, integrado por los representantes de los usuarios en la Asamblea y con la importante función de solicitar la inclusión de materias en el orden del día de la Asamblea y vigilar el cumplimiento de los acuerdos de la misma<sup>(93)</sup>.

Por último, es preciso hacer referencia a las competencias administrativas y a los problemas que ha podido originar en algunos momentos, de manera significativa respecto a la ruptura del principio de unidad en la administración de las aguas que se ha producido como consecuencia de la intervención de varios Departamentos ministeriales. La unidad de gestión que en 1879 aseguraba el Ministerio de Fomento se quebró desde principios de siglo por las sucesivas divisiones que se han ido produciendo en el citado Ministerio para crear otros nuevos<sup>(94)</sup>. Esto ha provocado que las competencias en materia de aguas hayan pasado a repartirse entre los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Agricultura, Pesca y Alimentación, y el de Industria y Energía. El primero ha recogido la herencia del Ministerio de Fomento y conserva la mayoría de las atribuciones, mientras que el de Industria posee la mayor parte de las competencias en materia de aguas subterráneas, y también en aguas minerales. El de Agricultura está centrado en la pesca fluvial, riego y deslindes de las riberas de los ríos.

Es evidente que en la gestión administrativa del agua confluyen diversas técnicas. Pero lo que hay que hacer,

de febrero de 1870, se creó una Comisión encargada de redactarlo. Antes de que se terminara se amplió el encargo de la Comisión, mediante *Decreto* de 22 de enero de 1874, con la idea de que se proyectara una *Ley de Aguas*, en la que se revisara y unificara la parte vigente de la *Ley* de 1866 en armonía con las demás disposiciones legales que con ella se relacionaban. Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 430-431.

<sup>(89)</sup> El artículo 164, se expresaba así: "Únicamente cuando el caudal normal de agua que disfrute una población no llegase a 50 litros al día por habitante, de ellos 20 potables, podrá concedérselo de la destinada a otros aprovechamientos, y previa la correspondiente indemnización, la cantidad que falte para completar aquella dotación". No parece que la legislación de la época estableciera en ningún caso una obligación mínima para los Ayuntamientos, con respecto a la dotación de aguas a su población. Más bien lo que aquí se recoge es un derecho de expropiación por motivos de utilidad pública, limitado a 50 litros.

<sup>(90)</sup> El orden venía a ser:

- 1º Abastecimiento de poblaciones.
- 2º Abastecimiento de ferrocarriles.
- 3º Riegos.
- 4º Canales de navegación.
- 5º Molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes.
- 6º Estanques para viveros y criaderos de peces.

Garrido Loperena, J. M. (1973), p. 7; Martín Retortillo, S. (1966a), p. 21; Menéndez Rexach, A. (1986), p. 445.

<sup>(91)</sup> *Ley de Aguas* de 1879, artículo 154. La *ley de Aguas* de 1866, hacía referencia a un término más general: "causas fortuitas". Menéndez Rexach, A. (1986), p. 445.

<sup>(92)</sup> Aunque el límite se establecía, no para el servicio público, sino para la facultad expropiatoria, ésta ley quedó rápidamente anticuada. Todas las poblaciones fueron aspirando a superiores niveles de limpieza y salubridad, consumían más agua, y los aumentos en la deman-

da no guardaban relación con el suministro. A finales de siglo, sobre 1895 y a los pocos años de haber aprobado la Ley, ya se venían reclamando estas insuficiencias, y se postulaba que la tendencia general era exigir una dotación superior a los 100 litros por habitante y día. *Ley de Aguas de 1879*, artículo 164.

<sup>(73)</sup> García de Enterría, E. (1955b), pp. 269-271; Bassols Coma, M. (1975), pp. 357-358.

<sup>(74)</sup> *Ley de Aguas de 1879*, artículos 166 y 168.

<sup>(75)</sup> Bien es verdad que, el artículo mencionado anteriormente, se refiere al caso en que hubiera que utilizar el agua a costa de otros aprovechamientos, mediante indemnización; pero para esto tenía orden de preferencia sobre todos los usos, y esa limitación parece demostrar que todo lo que exceda de esas cifras es superfluo. *Estadística de Obras Públicas (1895-1896)*, Tomo II, p. CLXV.

<sup>(76)</sup> Al mismo tiempo se estableció la obligación a la entidad concesionaria de fijar una primera tabla de tarifas en el supuesto, muy restrictivo, de que la población a abastecer dispusiera de menos de veinte litros por habitante. *Estadística de Obras Públicas (1895-1896)*, Tomo II, p. CLXV.

<sup>(77)</sup> Por otra parte, las innumerables disposiciones aparecidas en esta materia se explican también por la aparición de necesidades impensables en el momento de la promulgación de la Ley.

<sup>(78)</sup> La experiencia puso de manifiesto que precisamente la necesidad de cumplimentar el trámite de competencia de proyectos y las incidencias que del mismo pueden derivarse, dilatada en ocasiones durante años la tramitación de las solicitudes correspondientes. Este esquema fue modificado por "Real Decreto de 5 de septiembre de 1918, en el sentido de exigir inicialmente al peticionario sólo la presentación de la instancia, que se publicaría a continuación, abriéndose a partir de entonces un plazo de

como proponía Lorenzo Pardo en 1933, es integrar todas esas técnicas en la misma organización administrativa. En la actualidad la unidad de administración es un principio reconocido y recomendado por la casi totalidad de los sistemas de derecho comparado y ha sido sancionado por las Naciones Unidas, en el Programa de Acción para el Desarrollo, durante el decenio 1960-1970, proponiendo que "una oficina central del Estado determine la política hidráulica general y coordine el aprovechamiento de los recursos hidráulicos"<sup>(95)</sup>.

Como conclusión a lo hasta aquí tratado es preciso destacar que el Estado - en materia de aguas - no ha intervenido de modo exhaustivo a lo largo del siglo XIX, pero sí ha creado cauces para limitar la actuación de los particulares, tanto en términos financieros como competenciales. Y a esto responde precisamente el recurso a las empresas concesionarias.

De modo paralelo, se comprueba cómo progresivamente el control de los organismos públicos se ha ido haciendo cada vez más persistente en los aprovechamientos de las aguas. Esta tendencia propició, en las primeras décadas del siglo XX, la municipalización de algunos abastecimientos de suministro domiciliario de agua potable. Con el tiempo, la gran mayoría de poblaciones derivó hacia esa forma de gestión. En los apartados siguientes comprobaremos la insistente política mantenida en esta línea, y los intentos de integración en estructuras organizativas unitarias.

## 2.4. Legislación sobre sanidad municipal y competencias asociadas

### 2.4.1. Protección de la calidad del agua

A comienzos del siglo XX, el progreso y conocimiento de la ciencia biológica, química, física y la microbiología aplicadas a la higiene pública favorecieron la aparición de una serie de textos legales dirigidos a lograr una prevención de las epidemias y a combatir aquéllas que eran más comunes y fre-

cuentes, especialmente las que se estimaba se extendían a través del consumo de aguas infectadas, poco potables, ya que algunas de éstas enfermedades tenían el agua como vehículo idóneo para la transmisión de los microorganismos: tercianas, paludismo o cólera.

La *Ley de Aguas de 1879* recogió la preocupación por mantener los recursos hidráulicos dentro de los convenientes márgenes de calidad y a este respecto se expresaba así: "Cuando un establecimiento industrial comunique a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación, el Gobernador de la provincia dispondrá que se haga un reconocimiento facultativo, y si resultare cierto el perjuicio mandará que se suspenda el trabajo industrial hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio". Más adelante, añade: "Las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas para establecimientos industriales se otorgarán a perpetuidad y a condición de que si en cualquier tiempo las aguas adquiriesen propiedades nocivas a la salubridad o vegetación por causa de la industria para que fueron concedidas se declarará la caducidad de la concesión sin derecho a indemnización alguna"<sup>(96)</sup>.

Es evidente que las disposiciones resultaban insuficientes para afrontar la contaminación de los ríos, asegurar la potabilidad para el suministro domiciliario y evitar el vertido de aguas residuales; de ahí que, para controlar el problema apareciesen, en las primeras décadas del siglo XX, numerosas ordenanzas, que pretendían asegurar la potabilidad del agua. La evolución legislativa suscitó la redacción de normas sectoriales que trataron el tema desde el lado de las actividades molestas e insalubres. Asimismo, en el marco de la propia legislación de aguas se dictaron abundantes disposiciones encaminadas al mantenimiento de la calidad de estos recursos, aconsejando la realización de prácticas de depuración de las aguas residuales<sup>(97)</sup>.

El curso posterior del proceso legislativo se ha caracterizado por una gran

dispersión y la consiguiente complejidad y dificultad en su aplicación. circunstancias éstas que serán tratadas a continuación.

#### 2.4.2. Legislación sanitaria, local y de auxilios (1800-1985)

##### 2.4.2.1. Competencias municipales para garantizar el agua potable entre 1800-1924

En el siglo XIX, las disposiciones destinadas a salvaguardar y proteger la pureza del agua se dictaban bajo el cometido y responsabilidad de los municipios, pero el desconocimiento científico que existía sobre la cuestión hizo que las normas fueran todavía muy ambiguas y poco claras.

A lo largo del s. XX el Estado apostó decididamente por la potabilización del agua, y por el aumento del sector propugnando y dictando normas encaminadas al establecimiento del suministro en todas las poblaciones, especialmente en las de mayor número de habitantes. En la medida que los conocimientos *pasterianos* se extendían, el Estado asignó al control de los Ayuntamientos una serie de disposiciones que pretendían garantizar la calidad del suministro.

Desde las primeras instrucciones normativas del siglo XIX, se incidió en la obligación de los Ayuntamientos de asegurar la calidad del agua destinada al consumo doméstico. La *Instrucción Municipal* de 1813 y la *Ley* de 3 de febrero de 1823 que aprobó la *Instrucción para el gobierno económico de las provincias*, son buena muestra.

De forma más precisa, la *Ley de Ayuntamientos* de 2 de octubre de 1877, incluyó entre las competencias municipales la "limpieza, higiene y salubridad del pueblo"<sup>(98)</sup>.

Buena muestra son las abundantes normas que se dictan en las primeras décadas del siglo: *Real Decreto sobre sanidad de las aguas*, de 16 de noviembre de 1900;

*Real Orden sobre sanidad de las aguas de ríos y arroyos*, de 16 de octubre de 1910; *Real Decreto sobre sanidad de las aguas y Reglamento del Servicio de Inspección de Sanidad del Campo*, de 25 de noviembre de 1910; *Real Orden sobre sanidad de las aguas en Comarcas Rurales*, de 14 de julio de 1911; *Reales Ordenes sobre sanidad de las aguas*, de 28 de julio de 1911 y 4 de agosto de 1911; *Orden sobre normas sanitarias*, de 5 de agosto de 1912; *Real Decreto que aprueba el Reglamento organizando los servicios de Sanidad del Campo*, de 18 de octubre de 1913; *Real Orden sobre análisis de las aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones*, de 30 de mayo de 1914; *Reglamento regulando la vigilancia y custodia sanitaria de las aguas*, de 11 de septiembre de 1919; y *Real Orden sobre normas técnico-sanitarias para pequeños Municipios*.

Una de las primeras aproximaciones legislativas del siglo XX, la que podemos llamar la gran disposición sanitaria de la época de la Restauración, fue la *Instrucción General de Sanidad*, aprobada por *Real Decreto* de 12 de enero de 1904, y de la que hay que destacar especialmente su artículo 108. Esta instrucción adscribía, dentro del servicio de Higiene Municipal, el suministro de agua potable, la vigilancia y control de su pureza en los manantiales de origen, depósitos, tuberías, conducciones, etc.. A la par que se exhortaba a la búsqueda de soluciones para protegerse de las infecciones de fuentes públicas, arroyos, e incluso cursos con aguas residuales<sup>(99)</sup>, y obligaba a cada Ayuntamiento a la aprobación de un reglamento de higiene municipal<sup>(100)</sup>. Es más, se insistía en que dicho reglamento debía proceder a la "posible protección de las fuentes públicas, arroyos y manantiales dentro del término municipal, contras las infecciones"<sup>(101)</sup> y, en cuanto a la construcción de viviendas, se recomendaba que recogiera las reglas sobre evacuación de aguas y residuos<sup>(102)</sup>. Por otro lado, los Ayuntamientos de más de 15.000 habitantes debían contar con laboratorios municipales encargados del servicio de desinfección y del reconocimiento de las aguas<sup>(103)</sup>. A este respecto, hay que des-

30 días durante el cual el peticionario debía presentar el proyecto, admitiéndose también otros en competencia con aquel. Todos los proyectos así presentados se sometían a información pública resolviendo en definitiva el Gobernador o el Ministerio de Fomento, según los casos. Este nuevo esquema de competencia de proyectos fue mantenido, en sustancia, por el *Decreto Ley* n.º 33 de 7 de enero de 1927, todavía vigente, por lo que ha llegado hasta nuestros días". Menéndez Rexach, A. (1986), p. 469.

<sup>(98)</sup> Bassols Coma, M. (1975), pp. 359-360; Martín Mateo, R. (1991), p. 9.

<sup>(99)</sup> En esta misma línea de tramitación abreviada, aunque referida a los aprovechamientos hidroeléctricos con potencia no superior a 5.000 KVA, es preciso reseñar el *Real Decreto* 916/1985, de 25 de mayo. Carmona Hernández, A. (1966), p. 10; Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 469-470.

<sup>(100)</sup> El problema surgió al dictarse la *Real Orden* de 5 de junio de 1883, que regulaba la tramitación de las solicitudes para el alumbramiento de aguas subterráneas, que además aprobaba la *Instrucción* correspondiente, en la que se distinguía entre las aguas subterráneas propiamente dichas (en las que intervenían los Ingenieros de Caminos y de Minas) y las subálveas (en las que sólo intervenían los Ingenieros de Caminos). Al crearse en 1910 el Instituto Geológico de España -actualmente, Instituto Geológico Minero- se le encomendó la dirección y vigilancia de los trabajos de alumbramiento que se realizaran por cuenta del Estado. El Instituto estuvo encuadrado en el Ministerio de Fomento hasta 1931, en que pasa al nuevo Ministerio de Industria. A partir de entonces la pugna de competencias entre los cuerpos de funcionarios se tradujo en la controversia entre los dos Departamentos ministeriales. Obras Públicas e Industria, que dieron lugar al Decreto de 1941. Menéndez Rexach, A. (1986), p. 470.

<sup>(82)</sup> Por *Real Orden* de 29 de julio de 1865 se crearon diez divisiones hidrográficas, que fueron suprimidas en 1870. Por *Real Decreto* de 13 de agosto de 1876 se establecieron cinco divisiones: Valladolid, Madrid, Ciudad Real, Córdoba y Zaragoza. Por *Real Orden* de 23 de marzo de 1881, se les añadieron otras dos: Valencia y Lugo. El *Real Decreto* de 14 de agosto de 1899 suprimió las Divisiones hidrográficas y dispuso que en lo sucesivo el Servicio Hidrológico en cada provincia estuviese a cargo de la Jefatura de Obras Públicas correspondiente. En 1900, el *Decreto* de 11 de mayo, reorganizó el servicio hidrológico creando siete Divisiones de trabajos hidráulicos, con competencia limitada en principio a la preparación del plan general de canales de riego y pantanos, pero que se amplió a la tramitación de los expedientes relacionados con el servicio hidrológico (*Real Decreto* de 6 de noviembre de 1903). Pero esta situación duró muy poco, porque otro *Decreto* de 31 de diciembre de 1903 devolvió a las jefaturas de Obras Públicas la competencia para tramitar los citados expedientes. Menéndez Rejachs, A. (1986), p. 500.

<sup>(83)</sup> Martín Gaité, C. (1983), pp. 67-89. Una interesante descripción sobre el proceso de creación de las Confederaciones Hidrográficas: Melgarejo Moreno, J. (1995), pp. 21-36.

<sup>(84)</sup> Durante la II República estos Organismos tuvieron una historia bastante vacilante. En 1931, por *Decreto* de 24 de junio, pasaron a denominarse *Mancomunidades Hidrográficas*, pero sus funciones se encomendaron a "Comisiones gestoras", facultadas para valorar la labor realizada por agencias y preparar su sustitución por organismos más sencillos como los *Sindicatos Centrales* que prevía la *Ley de Aguas* o, incluso, su supresión. En 1932, por *Orden* de 16 de agosto, se crearon *Delegaciones de Servicios Hidráulicos*, en las cuencas del Pirineo Oriental, Segura, Guadalquivir, Ebro y Duero, que asumieron las funciones de las Mancomunidades y de las Divisiones Hidráulicas. En 1933, por *Decreto* de 25 de octubre, se suprimieron las Comisiones ges-

tares también las atribuciones de los Inspectores Municipales de Sanidad, que debían conocer los proyectos y obras de fuentes, lavaderos, conducciones de aguas, alcantarillas y "con especial cuidado reconocerá o dispondrá periódicamente el reconocimiento de las aguas potables"<sup>(84)</sup>.

En 1908 se dictó el *Real Decreto* de 22 de diciembre, en el que se especificaban las condiciones que habían de reunir las aguas destinadas a la alimentación y al consumo doméstico. Asimismo, la *Real Orden* de 27 de abril de 1909, dispuso que los Gobernadores Civiles extremeños, dentro de lo posible, la vigilancia del cumplimiento, por parte de los municipios de las respectivas provincias, de todo lo referido a la protección de las fuentes públicas, los arroyos, acequias, minas, pozos, etc., con el fin de evitar la contaminación de esas aguas.

Mediante una *Real Orden* de 12 de octubre de 1910, se dictaron las reglas generales, de modo más concreto en su apartado IV, que trataba sobre la higiene, considerada la base esencial en la redacción de los Reglamentos Municipales de Sanidad, en donde se disponían que los laboratorios municipales efectuaran ocho análisis mensuales de las aguas destinadas al consumo doméstico y la alimentación. En esta misma línea, en 1911 se emitió la *Real Orden* de 14 de agosto, disponiendo el análisis diario, en las poblaciones donde exista laboratorio municipal, siempre que las aguas empleadas para el abastecimiento no sean esterilizadas o estén sometidas a un proceso de depuración totalmente seguro, que elimine la presencia de microorganismos patógenos, con el fin de evitar su consumo tras los primeros indicios de contaminación.

Por su parte, la *Real Orden* de 5 de marzo de 1912, dando un carácter general a las conclusiones del *Real Consejo de Sanidad*, disponía que "con urgencia se obligue a las entidades oficiales y particulares que exploten o suministren las aguas de que se surten las poblaciones a adoptar los procedimientos para que, an-

tes de ser utilizadas por el vecindario, sean purificadas microbiológicamente". Asimismo, puede citarse como legislación que incide en esta línea, la posterior *Real Orden* de 3 de enero de 1923 en sus artículos 32 y siguientes<sup>(85)</sup>.

El *Estatuto Municipal* de 1924 continuaba remarcando las mismas tendencias, y exigía a los Ayuntamientos que prestaran gran atención a la labor sanitaria, especialmente en el abastecimiento de agua y el alcantarillado, siempre de acuerdo con la capacidad económica de cada municipio. No bastaba con tener agua de las condiciones sanitarias exigibles, era necesario también poder deshacerse de las aguas residuales. El alcantarillado se convirtió en complemento obligado de todo abastecimiento, como señalaba el mismo artículo 204 del *Estatuto Municipal*, al incluir entre los servicios sanitarios exigibles a aquellos municipios "la desaparición de los pozos negros y su sustitución gradual por sistemas modernos de depuración y eliminación de las excretas".

#### 2.4.2.2. El Reglamento de Sanidad Municipal de 1925

De aquel primer peldaño se pasó a un segundo momento, cuando aparecieron sustanciales disposiciones en la legislación sanitaria, entre ellas el *Reglamento de Sanidad Municipal* de 1925, aprobado por *Real Decreto-Ley* de 9 de febrero. El marco de obligatoriedad de este *Reglamento* regía para toda España, y disponía que los Ayuntamientos habían de proveer a sus poblaciones de agua potable, en cantidad y calidad suficiente para cubrir las necesidades de la vida doméstica, sin que nunca ésta cantidad estuviera por debajo de los 200 litros por habitante y día en los municipios de más de 15.000 habitantes.

Al pretender regularizar a todos los Municipios bajo una serie de obligaciones comunes, consideraba *primordial* proveer a las poblaciones de agua potable, llegando a precisar que: "como la potabilidad química es deficiente en muchas comarcas de España, por excesiva

mineralización, los Ayuntamientos estarán obligados a implantar procedimientos que corrijan el defecto excesivo<sup>(106)</sup>. La preocupación por mantener la pureza del agua se refería tanto a su conducción para el suministro como en los lugares de origen, donde se captaba el agua, y en sus cauces. Determinaba el artículo 5 que: "la captación, conducción y distribución de las aguas destinadas al consumo público estará condicionada por la necesidad de evitar a todo coste su contaminación". El artículo siguiente instaba de modo concluyente: "queda terminantemente prohibido, y los Ayuntamientos cuidarán de cumplir esta obligación con especial empeño, la polución de los cursos superficiales de agua y los manantiales, pozos y depósitos por detritus orgánicos, aguas negras, aguas blancas sospechosas de contaminación y aguas residuales de industrias, mataderos, etc. y de lavado de minerales, si antes del vertimiento o del eventual contacto, no sufren la depuración que corresponde a su composición y naturaleza"<sup>(107)</sup>.

De modo claro se formulaba con gran precisión una idea que actualmente se ha convertido en tema principal para la preservación del medio ambiente. Se afirma la necesidad de poner los medios necesarios y convenientes para evitar la contaminación, lo que implica que el vertido se depure previamente, y no caer en un principio que se ha utilizado en algunas épocas recientes: "quien contamina, paga". En el mismo *Reglamento*, concretamente en el artículo 8, se obligaba al Ayuntamiento a instalar los sistemas de depuración adecuados y "si el suministro de agua no es propiedad del Ayuntamiento, éste exigirá a las Empresas concesionarias la instalación y aplicación del sistema depurador más conveniente". De ahí se deriva, la advertencia de que "serán clausurados los pozos, tanto domésticos como de uso público, cuyas aguas originen enfermedades de carácter infeccioso, a menos que se verifiquen en ellos las obras necesarias para ponerlos a cubierto de contaminaciones externas y subterráneas"<sup>(108)</sup>.

Por otro lado, el *Reglamento* se refiere con gran detalle a la "eliminación

y tratamiento de excretas y aguas residuales", pormenorizando las condiciones que deben cumplir los sistemas de alcantarillado o insistiendo en el mismo principio: "no podrán aprobarse los proyectos de evacuación de las aguas negras y materias residuales para aldeas y urbes ni para industrias si no van completados con sistemas de depuración que hagan inofensivas dichas materias o por sistemas de dilución, desinfección, sumersión, absorción, desagüe, etc., inocuos para la salud pública"<sup>(109)</sup>.

Las disposiciones del *Reglamento*, en cuanto a la creación de laboratorios municipales, siguen la misma línea marcada por la *Instrucción General de Sanidad* de 1904, aunque se hacían obligatorios en las poblaciones de más de 10.000 habitantes, es decir se rebajaba el límite ya que antes se obligaba a partir de 15.000 habitantes. Además se les obligaba a "analizar a diario o con la mayor frecuencia posible las aguas potables y las que no siéndolo, sirven para usos domésticos o industriales, dando cuenta inmediata al Alcalde para clausurar las que resulten contaminadas o sospechosas"<sup>(110)</sup>. La legislación fue matizando y puntualizando diversos aspectos relacionados con la higiene de los abastecimientos<sup>(111)</sup>, concretamente, las *Reales Ordenes* de 9 de septiembre de 1926, la de 14 de octubre de 1937, como también la de 30 de agosto de 1940 en su artículo 25.

Podemos concluir, por tanto, que las disposiciones del *Reglamento de Sanidad Municipal* de 1925 fueron determinantes en la evolución posterior de la legislación española en materia de higiene pública, especialmente en lo referente al control de la calidad del agua. Se ha comentado, que seguramente se adelantaron a su época y, por ello, sería interesante estudiar en qué medida se cumplieron.

#### 2.4.2.3. La integración del tratamiento y la depuración entre 1940-1985

Dentro de la periodización que se viene haciendo hay un tercer momento en la legislación sanitaria relacionada con el agua, que se produjo tras la guerra civil.

toras y una *Circular* de 14 de diciembre del mismo año, ordenó que se empleara exclusivamente la denominación de *Delegación de Servicios Hidráulicos*, prohibiendo terminantemente el empleo de la denominación anterior. Por último, en 1934, se reorganizaron con el nombre de Confederación Hidrográfica, las del Duero, Ebro, Guadalquivir, Júcar y Segura, Martín-Retortillo, S. (1966a), pp. 301-303; Menéndez Rexach, A. (1986), p. 503; Villanueva Larraya, G. (1991), p. 21.

<sup>(85)</sup> Martín-Retortillo, S. (1966a), pp. 303-304.

<sup>(86)</sup> Martín Retortillo, S. (1966a), p. 304; Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 503-504.

<sup>(87)</sup> En 1966 mediante decreto de 13 de agosto, se modificó el de 1959, estableciendo la posibilidad de que las Confederaciones informen sobre las solicitudes de concesiones, a efectos de la compatibilidad con sus planes, y completando la lista de atribuciones correspondientes a las Comisarias. Menéndez Rexach, A. (1986), p. 504.

<sup>(88)</sup> BOE de 9 de octubre. A raíz de esta disposición quedaban derogados los *Decretos* de 8 de octubre de 1959 y 13 de agosto de 1966, citados anteriormente.

<sup>(89)</sup> Las Juntas de Explotación se constituyeron por *Orden* de 8 de mayo de 1965, como órganos de las Confederaciones encargados de ejercer determinadas funciones de las mismas en base a criterios de desconcentración funcional y participación de los usuarios. Esta disposición fue anulada por la *Orden* de 14 de febrero de 1974, que se propuso perfeccionar la aplicación de los citados criterios, con el fin de "seguir manteniendo la administración de las aguas públicas vinculadas al marco geográfico y humano más próximo a su explotación". Las Juntas de Obras estaban reguladas por *Orden* de 8 de mayo de 1965, y se les consideraba órganos de las Confederaciones. Mopu (1985), p. 25; Menéndez Rexach,

A. (1986), p. 505.

<sup>(90)</sup> Melgarejo Moreno, J. (1995), pp. 139-145.

<sup>(91)</sup> La importancia práctica de las Juntas de Obras era mucho menor que la de las Juntas de Explotación, a la vista de las funciones de unas y otras.

<sup>(92)</sup> Dentro de ese amplio concepto, se incluían las provincias, cajas de ahorro y banca, cámaras agrarias y cámaras de comercio e industria.

<sup>(93)</sup> Mopu (1985), p. 15.

<sup>(94)</sup> Guaita, A. (1984).

<sup>(95)</sup> Mopu (1985), p. 49.

<sup>(96)</sup> *Ley de Aguas* de 1879, artículos 219 y 220, respectivamente. Asimismo, el artículo 128 de la *Ley* pone de manifiesto una cierta preocupación por la calidad del agua al permitir, en las aguas públicas que circulan por canales, acequias o acueductos al descubierto, de propiedad temporal de concesionarios, "lavar ropas, vasijas u otros objetos", siempre que el uso a que se destinen las aguas no exija que se mantengan en estado de pureza. Más adelante, precisa que "no se podrán bañar ni abrevar ganados ni caballerías sino precisamente en los sitios destinados a este objeto". Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 478-479, y nota 106.

<sup>(97)</sup> Esta actitud se manifestaba en concordancia con el ejercicio de las facultades administrativas sobre policía de aguas y sus cauces, previstas en la propia *Ley* y desarrolladas en *Real Decreto* por el *Reglamento* de 14 de noviembre de 1958.

<sup>(98)</sup> *Ley de Ayuntamientos* de 1877, artículo 72.2.

<sup>(99)</sup> Jiménez Hernández, A. (1974), p. 38.

<sup>(100)</sup> El artículo 109 de la *Instrucción General de Sanidad Pública* de 1904, adscribía a la higiene municipal, entre otras materias, el suministro de

Como punto de referencia hay que señalar la *Ley de Bases de Sanidad Nacional* de 25 de noviembre de 1944, que venía a sustituir a la *Ley de Sanidad* de 1855 y a la *Instrucción General* de 1904, consideradas ambas ampliamente desfasadas. Aunque recoge esa preocupación por el abastecimiento de agua potable y el saneamiento, a los que dedica la Base 27, elige un tono más general y menos preciso que la *Instrucción* de 1904 y que el *Reglamento* de 1925. En esta *Ley* se reitera la obligación municipal de "proporcionar un sistema de abastecimiento de aguas de bebida que cumpla un mínimo de condiciones sanitarias", e indica que "a este efecto se fijarán las cifras de consumo necesario por hábitante y día, según las características de las aglomeraciones urbanas", además de asentar una clasificación de las aguas de bebida en potable, sanitariamente tolerable e impotable.

La reglamentación sobre el saneamiento no es mucho más precisa, aunque se indica que "la eliminación de las aguas residuales y su tratamiento se proyectará en la forma y grado preciso, cualquiera que sea el sistema empleado, para proteger no solamente al núcleo para el que se destine el saneamiento, sino también a aquéllos otros que pudieron ser afectados por la polución de las aguas en las que se efectúe el vertido". Por último, se indicaba la interrelación entre los servicios de abastecimiento y saneamiento al considerar que "todo plan de saneamiento tendrá como condición previa un abastecimiento adecuadamente resuelto"<sup>(112)</sup>.

La legislación de régimen local de la misma época ha mantenido la competencia municipal sobre las "aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados, piscinas y baños públicos", según marcaba la *Ley de Régimen Local* de 1955, en su artículo 101.2.c. Lo significativo de ésta etapa es que se intensifica la relación de los servicios de abastecimiento y saneamiento, incluso se habla de la posibilidad de cerrar el ciclo mediante la reutilización de las aguas depuradas.

Otro aspecto que ha quedado patente es la insuficiencia del nivel municipal para la ordenación e implantación de dichos servicios, al menos en las grandes ciudades, donde resulta forzoso acometer su ejecución desde una perspectiva territorial mucho más amplia que la del término municipal en que han de prestarse. A este respecto, la experiencia de una entidad como el *Canal de Isabel II*, con más de cien años de experiencia, para el abastecimiento de Madrid ha resultado especialmente significativa<sup>(113)</sup>.

Tampoco puede dejarse de lado el *Código Alimentario* español, aprobado por *Decreto* 2484/67, de 21 de septiembre, en el que se señalan las condiciones físicas, químicas, microbiológicas y de radioactividad del agua destinada a la bebida y a la preparación o manipulación de alimentos, distinguiéndolas en convenientes y tolerables; clasificándolas en potables, sanitariamente tolerables, y no potables; y, estableciendo los análisis periódicos de las aguas<sup>(114)</sup>. Más recientemente, la normativa que regula las aguas potables de consumo público está expuesta en el *Real Decreto* 1423/1982, de 18 de junio, publicado en el B.O.E. n.º 154 de 29 de junio de 1982, por el cual se aprobaba la *Reglamentación Técnico-Sanitaria para el abastecimiento y control de la calidad de las aguas potables de consumo público*.

La *Ley* 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las *Bases del Régimen Local* ha continuado atribuyendo a la competencia municipal el "suministro de aguas" y los servicios de "alcantarillado y tratamiento de aguas residuales"<sup>(115)</sup>, con la particularidad de que el abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado son obligatorios en todos los municipios<sup>(116)</sup>, mientras que en la legislación anterior sólo lo eran los de más de 5.000 habitantes. El abastecimiento y depuración de aguas se configuraban, por tanto, como servicios especiales reservados a la entidad local respectiva<sup>(117)</sup>, al amparo de lo previsto en el artículo 128.2 de la Constitución, sin perjuicio de que puedan gestionarse de forma directa o indirecta.

#### 2.4.2.4. Las ayudas económicas para asegurar la potabilidad del agua

En capítulos anteriores nos hemos referido al interés creciente que existió, desde principios del siglo XX, en lograr la potabilidad del agua. La propia *Instrucción General de Sanidad Pública* de 1904 había previsto la posibilidad de que el Estado o las Diputaciones subvencionasen a los Ayuntamientos que estuviesen desprovistos de recursos<sup>(118)</sup>. Este principio fue recogido más tarde por la importante legislación de auxilios para obras de abastecimiento y saneamiento, que se aprobó en los años siguientes, sobre todo a partir del *Real Decreto* de 27 de marzo de 1914. Este Decreto intentaba paliar la omisión que la *Ley de Obras Hidráulicas* de 1911 había hecho de las obras de abastecimiento de aguas potables, pese a que su importancia era superior a las de riegos, defensa y encauzamiento que eran los temas que abordaba sustancialmente. Para reparar esta insuficiencia el Decreto regulaba las subvenciones que podían otorgarse a los Ayuntamientos que las solicitaran. Varias disposiciones posteriores completaron el régimen de auxilios, que se perfiló y refundió por *Real Decreto-Ley* de 9 de julio de 1925, en el que se resaltaba que la finalidad de estas ayudas era "favorecer la higiene pública y no crear una fuente de ingresos para las Corporaciones a que se otorgan", por lo que las tarifas debían calcularse de modo que se limitaran a cubrir el coste de las obras y los gastos de conservación y explotación<sup>(119)</sup>.

Esta legislación de auxilios, "encaminada a favorecer la higiene pública", se prolongó tras la Guerra Civil en una importante serie de disposiciones vigentes hasta recientemente. Nos referimos concretamente a los *Decretos* de 17 de mayo de 1940, 27 de julio de 1944, 27 de mayo de 1949, 17 de marzo de 1950, y *Decreto-Ley* de 11 de septiembre de 1953, entre otros<sup>(120)</sup>.

#### 2.4.3. Reglamentación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas

En el ámbito de la competencia municipal, ésta es una línea normativa de

control de la calidad de las aguas, paralela y complementaria a la sanitaria que se acaba de examinar. En el siglo pasado, la *Real Orden* de 11 de abril de 1860 había señalado la necesidad de "establecer una clasificación, como en otras naciones, que comprenda los establecimientos peligrosos, insalubres e incómodos, dividiéndolos en clases diferentes según las precauciones que la Administración considere preciso adoptar respecto de cada uno de ellos y los trámites que hayan de exigirse para autorizar su fundación". Con todo, la disposición más importante es el *Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos*, aprobado por *Real Orden*<sup>(121)</sup> de 17 de noviembre de 1925. Se consideraban insalubres los establecimientos o industrias que dieran lugar a la formación de líquidos o gases que, al entregarse al suelo o mezclarse con la atmósfera originen la respectiva contaminación, constituyendo un peligro para la salud de las personas<sup>(122)</sup>. Por derivación se les aplicaba ese carácter a los establecimientos que produjeran cualquier tipo de residuo que pudiera contaminar las aguas subterráneas<sup>(123)</sup>. Asimismo, se consideraban focos de insalubridad todas las instalaciones depuradoras de las aguas negras y de las residuales, debiendo estar separadas de las ciudades y núcleos urbanos en proporción al volumen de agua que depuraban y dependiendo también de sus efectos nocivos<sup>(124)</sup>.

En fecha más tardía, se dictó el *Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*, aprobado por *Decreto* de 30 de noviembre de 1961. Continuaba la senda marcada por el *Reglamento* de 1925, es decir, considerando insalubres o nocivas las actividades que supusieran un riesgo de contaminación de las aguas y dictando las normas pertinentes para asegurar la depuración de los vertidos susceptibles de contaminar<sup>(125)</sup>. Pero el aspecto que más interesa es el contexto en el que aparece esta reglamentación al enmarcarla en el conjunto de medidas de control de vertidos adoptadas en el ámbito de la legislación de aguas, y en concreto, el

aguas y vigilancia de su pureza en depósitos, cañerías y manantiales; además, de la evacuación de aguas y residuos. *Compilación de Legislación de Aguas* (1905), p. 12; *Menéndez Rexach*, A. (1986), p. 480.

<sup>(118)</sup> *Instrucción General de Sanidad Pública* de 1904, artículo 111.

<sup>(119)</sup> *Instrucción General de Sanidad Pública* de 1904, artículo 114.

<sup>(120)</sup> *Instrucción General de Sanidad Pública* de 1904, artículo 191.

<sup>(121)</sup> *Instrucción General de Sanidad Pública* de 1904, artículo 54. En este sentido, es preciso recordar que la *Instrucción* de 1904 reglamentaba la adquisición por los Ayuntamientos, cuando fuese insuficiente la dotación existente, de "fuentes, alumbramientos y manantiales de aguas potables y de uso doméstico", por el procedimiento establecido en el Reglamento de aguas minerales para la declaración de utilidad pública de manantiales medicinales (artículo 112 de la *Instrucción*). Esta disposición no parece tener en cuenta lo establecido a este respecto en el artículo 167 de la *Ley de Aguas* de 1879, con lo que se establece una duplicidad de régimen jurídico para un mismo problema. Por otro lado, hay que precisar, que aparte de la *Instrucción General* de 1904, se dictaron normas para casos concretos. Entre ellos hay que destacar la *Real Orden* de 15 de julio de 1905, por la que se adoptan medidas para evitar la contaminación de las aguas del Lozoya con gérmenes patógenos, en la que se encomienda a los alcaldes de los pueblos próximos al río que "eviten que se arrojen al Lozoya productos, como residuos de industrias, materias fecales y toda clase de detritus, animales muertos o restos de ellos, que puedan impurificar el agua, así también que prohíban enérgicamente que se bañen personas o animales, y se laven ropas, tanto en el río como en charcas y manantiales que con él comuniquen". Asimismo, la *Real Orden* de 3 de enero de 1922 aprobó las *Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños Municipios*, que debían tenerlas presentes al re-

dactor o aplicar sus Reglamentos de Higiene Local. En ellas se contienen reglas muy minuciosas sobre la supresión de aguas estancadas, la alimentación de agua en las viviendas, evacuación de aguas sucias y depuración de las residuales, tanto negras como industriales. Menéndez Rexach, A. (1986), p. 480, especialmente las notas 108 y 109.

<sup>(106)</sup> Jiménez Hernández, A. (1974), p. 38.

<sup>(106)</sup> *Reglamento de Sanidad Municipal* de 1925, artículo 5.

<sup>(107)</sup> *Reglamento de Sanidad Municipal* de 1925, artículo 6.

<sup>(108)</sup> En cierto sentido, este principio estaba ya implícito en las *Leyes de Aguas* anteriores. Menéndez Rexach, A. (1986), p. 482, especialmente la nota 111.

<sup>(109)</sup> *Reglamento de Sanidad Municipal* de 1925, artículo 15.

<sup>(110)</sup> *Reglamento de Sanidad Municipal* de 1925, artículo 61. Ya hemos hecho referencia en otros apartados, y aunque no se refiere propiamente a la calidad del agua, sino más bien - como señala Menéndez Rexach - a la calidad de vida, es interesante destacar que este *Reglamento*, en los artículos 67 y 73, prescribe que se eleve la dotación de agua para el consumo humano que se había establecido en la *Ley* de 1879 -50 litros por habitante y día, de ellos 20 potables-, fijándola en 150 litros de agua potable por habitante y día, en los pequeños municipios y 200 litros en los grandes, es decir, aquellos de más de 15.000 habitantes. Si se comparan estas cifras con las previstas en el *Plan Nacional de Abastecimientos y Saneamientos* redactado en los años sesenta, que oscilaban entre 100 y 400 litros por habitante y día, según el nivel urbanístico de la población, e incluyendo consumo doméstico, industrial, servicio municipal, fugas y otros usos; se constata lo avanzado que era el *Reglamento* para su época. Menéndez Rexach, A. (1986), p. 482; Carmona Hernández, A. (1966), p. 6.

*Reglamento de Policía de Aguas* de 1959 al que se remite.

Aunque de un modo más tangencial, habría que hacer referencia al *Decreto* 2495/1966, de 10 de septiembre, sobre ordenación de embalses. La finalidad principal de esta disposición era la de hacer posible la compatibilidad entre los aprovechamientos principales a que están destinados los embalses y los aprovechamientos secundarios, normalmente recreativos, a que los mismos pueden servir. Pero la clasificación era relevante en cuanto que afectaba también al territorio circundante, respecto del que se establecían limitaciones de uso e incluso prohibiciones. En concreto, respecto a los embalses destinados al abastecimiento de poblaciones, que eran lógicamente los que exigían máximas garantías, se determinaba la creación de un perímetro de protección en el que pudieran fijarse, mediante el oportuno proyecto de ordenación de la zona, prohibiciones o limitaciones de construcción y residencia o instalación de industrias. Con tal fin, se podía acordar la expropiación de los terrenos necesarios, de oficio o de instancia de los particulares afectados<sup>(126)</sup>.

#### 2.4.4. Creación de una Policía de aguas

Anteriormente se ha hecho referencia a que la *Ley de Aguas* de 1879 contenía algunos preceptos encaminados a regular los vertidos industriales, además de atribuir a la Administración la policía de las aguas públicas y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre. La *Ley* aportaba una serie de disposiciones encaminadas a salvaguardar el buen orden en el uso y aprovechamiento de las aguas públicas, junto a realizar la vigilancia sobre las aguas de dominio privado para que no pudieran afectar a la salubridad pública ni a la seguridad de las personas<sup>(127)</sup>.

En este sentido, a principio de siglo apareció una de las primeras disposiciones que podemos encontrar, referente a los vertidos procedentes de las actividades mineras e industriales, el *Reglamento sobre enturbamiento de aguas*

públicas, aprobado por *Real Decreto* de 16 de noviembre de 1900. En dicho *Reglamento* se constata la existencia de numerosos conflictos en determinadas provincias del norte de España, se hace mención especial de Vizcaya y Santander, ocasionados por causa del enturbamiento e infección de los ríos con el agua procedente del lavado de minerales o con los residuos de fábricas industriales arrojados a la corriente sin haber sido sometidos a la depuración necesaria. En consecuencia, y para evitar el perjuicio que de este modo se causa a los recursos hidráulicos, se prohibían dichos vertidos, salvo en el caso de depuración, de tal modo que los líquidos que se viertan no contengan materias contaminantes<sup>(128)</sup>. De gran interés resultó este *Reglamento*, ya que contemplaba la posibilidad de que los concesionarios de minas situadas en una misma región hidráulica se organizaran en *Sindicatos Mineros* para resolver los problemas comunes relacionados con la evacuación de aguas contaminadas, incluso se especificaba que en caso de no existir acuerdos para la creación de éstos *Sindicatos*, el propio Gobernador Civil podía obligar a su constitución.

Con todo, la disposición que abordó el problema con carácter general fue el *Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces*, aprobado por el *Decreto* de 14 de noviembre de 1958, en el que se regulaba el vertido de aguas residuales en los cauces públicos, prohibiendo el de aquéllas cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan alterar la pureza de las aguas, con el consiguiente daño para la salud pública<sup>(129)</sup>. Con este fin, se exigía a las empresas responsables que evitaran el vertido o que, antes de efectuarlo, las aguas fueran depuradas. Se obligaba, asimismo, a las empresas a que presentaran a la Confederación o Servicio Hidráulico correspondiente, un proyecto de depuración, suscrito por un técnico autorizado, para que fuera aprobado y se efectuara su posterior instalación.

El desarrollo de las previsiones del artículo 11 del *Reglamento de Policía de*

*Aguas y sus Cauces* dio lugar a la *Orden* de 4 de septiembre de 1959, y a la *Orden* de 23 de marzo de 1960, que complementaba a la anterior. La primera de estas disposiciones, reiteraba la prohibición de vertidos contaminantes y la necesidad de obtener autorizaciones para realizar vertidos. Además, ordenaba la clasificación de los cauces en los siguientes grupos, desde el punto de vista de la incidencia de los vertidos: cursos de agua protegidos, cursos de agua vigilados, cursos de agua normales y cursos de agua industriales. Por cursos de agua protegidos entendía aquéllos por los que circularan aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones; por vigilados, aquéllos cuyas aguas estuvieran destinadas a otros aprovechamientos que pudieran resultar perjudicados. En cuanto a la segunda disposición, la *Orden* de 23 de marzo de 1960, determinaba la aplicación de las disposiciones del *Reglamento* de 1959 a todos los casos en los que se produjeran vertidos, independientemente de que los mismos fueran consecuencia o no de la concesión o autorización administrativa de aprovechamientos de aguas públicas. Complementariamente, dictaba normas reguladoras de las operaciones de comprobación de vertido, regulando las facultades que a este respecto correspondían al personal de las Comisarías de Aguas<sup>(130)</sup>.

En época más reciente, la *Orden* de 14 de abril de 1980, imponía nuevas medidas para corregir la contaminación, entre las que cabe destacar la capacidad de la Comaría de Aguas para exigir a los causantes de daños al dominio público por vertidos ilegales la presentación de un programa de actuación conducente a evitar la contaminación. Del mismo modo que se intentan impulsar las iniciativas que promuevan agrupaciones de causantes de vertidos para el establecimiento de programas conjuntos de actuación. El interés de esta *Orden*, estriba fundamentalmente en que intenta superar la perspectiva puramente policial o sancionatoria que inspira-ba las disposiciones anteriores. No se puede dejar de lado, que el elevado coste de la implantación de sistemas de depuración, aconsejaba que se arbitraran medidas de auxilio económico y técni-

co, tendencia que se ha visto reflejada en disposiciones posteriores<sup>(131)</sup>.

### 3. Conclusiones

El abastecimiento de agua adquirió el carácter de servicio público. A pesar de la complejidad para saber lo que se entiende por servicio público, ya que ha sido un concepto polivalente, empleado de diversas formas, éste concepto ha delimitado el campo de actuación de los servicios de abastecimientos, con una progresiva intervención del Estado, en contraposición a la iniciativa privada.

La figura de la concesión de obra y servicio público se configuró en el Derecho español, como un contrato por el cual la Administración confiaba a un particular la construcción de una obra, con las instalaciones necesarias, y la explotación subsiguiente de un servicio, que se prestaba a la colectividad.

La Administración no retribuía directamente al concesionario, sino que le otorgaba como retribución el derecho de explotación de la concesión del servicio, durante un período de tiempo en el que la empresa concesionaria percibía de los usuarios las tarifas que previamente se fijaban. La obra, terminado el plazo, pasaba a ser propiedad de la Administración.

Aunque las empresas privadas de abastecimiento de agua tomaron la iniciativa en la prestación del servicio, su carácter privado se encontraba entre paréntesis, puesto que requerían concesiones públicas y autorizaciones para usar bienes públicos como el agua o las calles por las que extendían las redes de distribución. Al mismo tiempo, los Ayuntamientos exigían contraprestaciones: gratuidad o reducción de las tarifas en el agua para usos públicos, control del servicio por razones sociales y políticas. Progresivamente, la intervención en las tarifas se fue haciendo cada vez más evidente.

En definitiva, la evolución del concepto de servicio público, y la progresi-

<sup>(131)</sup> Jiménez Hernández, A. (1974), p. 38.

<sup>(132)</sup> Orduña Rebollo, E. (1981), p. 7.

<sup>(133)</sup> Referencias más detalladas pueden encontrarse en el apartado en que tratamos la debilidad de las Haciendas municipales.

<sup>(134)</sup> Jiménez Hernández, A. (1974), p. 38.

<sup>(135)</sup> Ley 7/1985, artículo 25.2.1.

<sup>(136)</sup> Ley 7/1985, artículo 26.1a.

<sup>(137)</sup> Ley 7/1985, artículo 86.3.

<sup>(138)</sup> Instrucción General de Sanidad Pública de 1904, artículo 111.

<sup>(139)</sup> Real Decreto-Ley de 9 de julio de 1925, artículo 13.

<sup>(140)</sup> Una recopilación de estas disposiciones puede encontrarse en Ministerio de Obras Públicas (1969).

<sup>(141)</sup> Este Reglamento se aprobó en cumplimiento del artículo 63 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales de 14 de julio de 1924, que daba un plazo de cuatro meses al Ministerio de la Gobernación para redactar el "nomenclátor" en cuestión.

<sup>(142)</sup> Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos de 1925, artículo 2.

<sup>(143)</sup> Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos de 1925, artículo 18.

<sup>(144)</sup> El nomenclátor también calificaba como insalubres numerosas actividades porque producían aguas residuales nocivas, entre ellas, el blanqueado de efectos textiles, los aceites esenciales, el añilado de aceitunas, etc.

<sup>(145)</sup> Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peli-

grossas de 1961, artículos 16 y 17.

<sup>(129)</sup> Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 484 y 499.

<sup>(130)</sup> Ley de Aguas de 1879, artículos 226 y 227.

<sup>(131)</sup> Reglamento sobre enturbamiento de aguas públicas de 1900, artículos 1 y 2.

<sup>(132)</sup> Este Reglamento fue modificado por Decreto de 25 de mayo de 1972.

<sup>(133)</sup> A pesar de ello, las sanciones que podían imponerse en caso de infracción de las disposiciones citadas anteriormente eran las previstas en el Reglamento de Policía de Aguas de 1959, cuya cuantía resultaba notoriamente insuficiente, aunque fueron elevadas en 1972, a la vista del daño que podía causarse al dominio público hidráulico con la realización de vertidos no autorizados. La sanción máxima era de 10.000 pesetas y 20.000, en caso de reincidencia, sin perjuicio de la obligación de restituir y reponer las cosas a su primitivo estado.

<sup>(134)</sup> Un ejemplo de ello, es el Real Decreto 3499/1981, de 4 de diciembre, sobre medidas para evitar en la cuenca del río Guadalquivir la contaminación de las aguas por residuos de las fábricas azucareras, al tiempo que declaraba de utilidad pública la realización de cuantos dispositivos sirvieran para la depuración, e incluso planteaba la concesión de subvenciones de hasta el 70 por ciento del importe de la actuación. Con la Orden de 9 de junio de 1982 se dictaron normas complementarias para la aplicación del citado Decreto. Menéndez Rexach, A. (1986), pp. 485-487.

va definición intervencionista que se realizó del marco legislativo: obras públicas, concesiones, competencias municipales, legislación sanitaria, leyes de aguas, auxilios del Estado, tutela de las Diputaciones, autorización de las tarifas, etc.; todo ello influyó para que a partir de 1940 el horizonte de las empresas privadas de abastecimiento de agua fuera cada vez más limitado. La gradual extinción de muchas de ellas, y la paralela municipalización del servicio, hay que atribuirlo, no sólo a su agotamiento financiero, sino fundamentalmente a un contexto legislativo que propició que se llegara a ese punto.

#### 4. Bibliografía

Abella, F. (1874): *Manual de la legislación de aguas, expropiación y colonias agrícolas*. Madrid.

Actas Derecho de Aguas (1984): *Actas I Congreso de Política Territorial y Obras Públicas*. Murcia.

Aguilar Civera, I. (1990): *El orden industrial en la ciudad. Valencia en la segunda mitad del siglo XIX*. Valencia. Diputación.

Albi, F. (1960): *Tratado de los Modos de gestión de las Corporaciones Locales*. Madrid. Aguilar.

Alvarez Gendin, S. (1934): *Los contratos públicos*. Madrid.

Aranzadi (1978): *Manuales de Legislación*. Madrid. Aranzadi.

Aranzadi (1982): *Repertorio cronológico de legislación*. Madrid. Aranzadi.

Ariño, G. (1972): *La administración constitucional*. Madrid.

Ariño, G. (1976): *Las tarifas de los servicios públicos*. Sevilla.

Ariño, G. (1979): "El servicio público como alternativa", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 23, pp. 537-552.

Ariño, G. (1987): "La gestión indirecta de un servicio de agua", *VIII Jornadas Técnicas de la AEAS*, pp. 159-197.

Ariño, G. (1997): *El nuevo servicio público*. Madrid, Marcial Pons.

Artola, M. (1985): "El sistema político de la Restauración", García Delgado, J. L. (ed.), *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Madrid, pp. 11-19.

Bacigalupo, M. (1997): "La privatización de la soberanía", *Nueva Revista*, 51, pp. 93-99.

Baena del Alcázar, M. (1966): *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la economía*. Madrid, Tecnos.

Bassols Coma, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español, 1812-1956*. Madrid, Montecorvo.

Bassols Coma, M. (1975): "Abastecimiento de aguas y planeamiento metropolitano: el Estatuto orgánico del Canal de Isabel II", *Revista de Administración Pública*, 76, pp. 357-375.

Bassols Coma, M. (1977): "Servicio público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales", *Revista de Administración Pública*, 84, pp. 27-44.

Brau, L. & Herce, M. & Tarragó, M. (1979): *Manual municipal de urbanismo*. Barcelona.

Carmona Hernández, A. (1966): *Manual de Aguas*. Barcelona.

Carrasco Canals, (1975): *La burocracia en la España del XIX*. Madrid. IEAL.

Castro, C. de (1979): *La Revolución Liberal y los municipios españoles, 1812-1868*. Madrid.

Clavero Arevalo, M. F. (1956): "El Reglamento de Servicios y Corporaciones Locales del 17 de junio de 1955", *Re-*

*vista de Administración Pública*, 19, pp. 287-301.

Chevallier, J. (1971): *Le service public*. París, PUF.

Chinchilla Marín, C. (1988): *La radiotelevisión como servicio público esencial*, Madrid, Tecnos.

De Miguel García, P. & Sosa Wagner, F. (1985): *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, IEAL.

Diccionario de la Administración Española. Anuario (1924), Madrid.

Escribano Collado, P. (1977): "El usuario ante los servicios públicos: precisiones acerca de su situación jurídica", *Revista de Administración Pública*, 82, pp. 113-152.

*Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, extensamente anotado, comentado y concordado con los Reglamentos complementarios y con el Estatuto Provincial por la redacción de "El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Municipales"*, Madrid, 1927, pp. 669-670.

Fernández de Velasco, R. (1927): *Los Contratos Administrativos*, Madrid, 1927.

Fernández Farreres, G. (1978): "Potestad tarifaria y equilibrio económico financiero en las concesiones de servicios de las Corporaciones Locales", *RAP*, 87, pp. 273-284.

Fernández García, J. J. (1986): "La Autonomía Municipal y algunos servicios públicos", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*. Revista Española de Administración Pública Pública, 52, pp. 551-557.

Fernández, T. R. (1975): "Responsabilidad municipal por daños causados por los servicios públicos", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 5, pp. 237-249.

Franquet y Bertran, Cirilo (1864): *Ensayo sobre el origen, espíritu y progresos de la legislación de aguas*, Madrid.

García de Enterría, E. (1952): "El dogma de la reversión de las concesiones", *Estudios en honor del Profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, pp. 355-374.

García de Enterría, E. (1953): "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos", *Revista de Administración Pública*, 12, pp. 129-157.

García de Enterría, E. (1953): "El servicio público de los transportes urbanos", *Revista de Administración Pública*, 10, pp. 53-87.

García de Enterría, E. (1955): "El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera", *Revista de Administración Pública*, 17, pp. 269-293.

García de Enterría, E. (1955): "La actividad industrial y mercantil de los municipios", *Revista de Administración Pública*, 17, pp. 87-138.

García de Enterría, E. & Parejo, L. (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Civitas.

García Trevijano, A. (1953): "Aspectos de la administración económica", *Revista de Administración Pública*, 12, pp. 11-76.

García Trevijano, A. (1955): "Caducidad de concesiones hidráulicas", *Revista de Administración Pública*, 16, pp. 261-271.

Garrido Falla (1960): *Tratado de Derecho Administrativo* (II), Madrid, IEP.

Garrido Loperena, J. M. (1973): *El servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

Instituto de Estudios Fiscales (1980): *La empresa pública: estudios*, Madrid, IEF.

- Lalinde Abadía, J. (1969): "La consideración jurídica de las aguas en el derecho medieval hispánico", *Anales de la Universidad de La Laguna*, VI, pp. 1-51.
- Linotte, D. & Mestre, A. (1982): *Services publics et Droit Public Economique*, París.
- Llaurado y Frabegas, A. (1878): *Tratado de aguas y riegos*, Madrid, Imprenta y Fundición de Manuel Tello.
- Maluquer de Motes, J. (1983): "La despatrimonialización del agua: movi- lización de un recurso natural", *Revista de Historia Económica*, I, pp. 79-96.
- Martín González, M. (1968): "Comisión Central del Saneamiento (Reglamento aprobado por Orden de 19 de junio de 1968)", *Revista de Administración Pública*, 57, pp. 427-438.
- Martín Mateo, R. (1979): "Empresa pública, empresa privada, economía mixta", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 15, pp. 589-592.
- Martín Mateo, R. (1989): "Cultura y tecnología del agua", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 62, pp. 173-186.
- Martín Mateo, R. (1991): "Administración de recursos hídricos", *RAP*, 124, pp. 7-19.
- Martín Rebollo, E. (1982): "El municipio sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", *Revista de Administración Pública*, 100-102, pp. 2471-2485.
- Martín Retortillo, S. (1966): *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Madrid, Tecnos.
- Martín Retortillo, S. (1970): "La empresa pública como alternativa", *Studia Albornotiana*, I, pp. 879-935.
- Martín Retortillo, S. (1991): "Las empresas públicas", *RAP*, 126, pp. 63-132.
- Martín Retortillo, S. (ed.) (1966): *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Madrid.
- Martínez Alcubilla, M. (1892-1894): *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España peninsular y ultramarina*, Madrid.
- Melgarejo Moreno, J. (1988): *La política hidráulica primorriverista. La Confederación Sindical Hidrográfica del Segura. "Modernización económica o consolidación de las clases dominantes del regadío"*, Murcia, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos.
- Melgarejo Moreno, J. (1995): *La intervención del Estado en la Cuenca del Segura, 1926-1986*, Valencia, Generalitat.
- Menéndez, P. (1985): "La sociedad municipal y aportación de bienes de dominio público", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 47, pp. 419-432.
- Ministerio de Obras Públicas (1969): *Auxilios para abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones*, Madrid, MOPU.
- Morena y de la Morena, L. de la (1987): "Un problema "no resuelto" y otro "creado" por la reciente legislación reformadora del Régimen local", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 53, pp. 23-42.
- Orduña Rebollo, E. (1981): *Legislación sobre administración local, 1900-1975*, Madrid.
- Parada, J. R. (1965): "La nueva Ley de Contratos del Estado", *RAP*, n. 47, pp. 73-79.
- Parejo Alfonso, L. (1980): "Un caso singular de responsabilidad", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 25, pp. 287-292.
- Parejo, R. (1985): "Transmisión y gravamen de concesiones administrativas",

*Revista de Administración Pública*, 107, pp. 7-25.

Pérez Olea, M. (1975): "Transportes de Madrid y aguas de Barcelona", *Revista de Administración Pública*, 24, pp. 289-311.

Quintana López, T. (1987): *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Cuadernos Civitas.

Rivero Ysern, E. (1978): "La protección del usuario a los servicios públicos", *Revista de Administración Pública*, 87, pp. 205-229.

Romero Hernández, F. (1985): "La Empresa Privada Municipal y los bienes de servicio público", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 47, pp. 377-401.

Rueda Laffond, J. C. (1994): *El agua en Madrid. Datos para la historia del Canal de Isabel II, 1851-1930*, Madrid, Fundación Empresa Pública, Documento de Trabajo 9405.

Sáinz Moreno, (1979): "La legitimación del usuario de un servicio público", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 21, pp. 281-285.

Sala Arquer, J. M. (1977): *El principio de continuidad de los Servicios Públicos. Sus orígenes en el Derecho español*, Madrid, INAP.

Salas, J. (1979): "Reglamentos de Servicios", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 21, pp. 262-270.

Samaniego Bordfú, G. (1991): "La normativa comunitaria de los contratos de las empresas que actúan en los sectores

del agua", *Civitas. Rev. Española de Administración Pública*, 71, pp. 357-374.

Sánchez Blanco, A. (1982): "Recursos y aprovechamientos", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 34, pp. 425-439.

Sánchez Blanco, A. (1985): "Usuario e intereses generales", *Civitas. Revista Española de Administración Pública*, 45, pp. 25-48.

Tornos Más, J. (1982): *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y las tarifas*, Bolonia.

Trillo-Figueroa, J. (1997): "La verdad sobre los monopolios naturales", *Nueva Revista*, 51, pp. 68-82.

Villar Ezeurra, J. L. (1980): *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Villar Palasí, J. L. (1950): "Concesiones administrativas", *Nueva Enciclopedia Jurídica (NEJS)*, IV, pp. 684-687.

Villar Palasí, J. L. (1950): "La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo", *RAP*, 3, pp. 25-43.

Villar Palasí, J. L. (1951): "La eficacia de la concesión y la cláusula *sin perjuicio de tercero*", *RAP*, 5, pp. 147-166.

Villar Palasí, J. L. (1964): *La intervención administrativa en la industria*, Madrid.

Villar Palasí, J. L. (1997): "Prólogo", Ariño, G., *El nuevo servicio público*, Madrid, Marcial Pons.