



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## El debate sobre la remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua en el nuevo marco legal y conceptual de los servicios locales

Maur Diaz Jover

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

Facultat de Dret

PROGRAMA OFICIAL DE DOCTORADO EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: DERECHO ADMINISTRATIVO

**EL DEBATE SOBRE LA REMUNICIPALIZACIÓN  
DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA  
EN EL NUEVO MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL  
DE LOS SERVICIOS LOCALES**

Director y Tutor: Dr. José ESTEVE PARDO

Catedrático de Derecho Administrativo

Codirectora: Dra. María Belén NOGUERA DE LA  
MUELA

Catedrática de Derecho Administrativo

Maur DÍAZ JOVER

BARCELONA, 2021







## **AGRADECIMIENTOS.**

Es de justicia dedicar, en tan modesto intento de contribución a la ciencia del Derecho Administrativo, el merecido agradecimiento y gratitud a tantos como han ayudado y colaborado a llevar a buen puerto esta tesis doctoral. Si una conclusión puede extraerse de estos años es que una investigación como la que se presenta no puede ser realizada por uno mismo, en solitud claustral, sino que requiere del apoyo de una red de compañeros, amigos y familiares que lo empuje, hasta el final, a completarla.

En primer lugar, debo agradecer profundamente la disponibilidad y ayuda brindada a lo largo de estos años a los directores de esta tesis doctoral: al Dr. José Esteve Pardo y a la Dra. María Belén Noguera de la Muela. Difícilmente podría encontrarse mejores guías y maestros a la hora de afrontar un inicio, como es el de la carrera académica, que da comienzo con una ardua tarea como una tesis doctoral.

Al Departamento de Derecho Administrativo y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, lugar en que inicié mis estudios de Derecho en el 2010 y, finalizo, con esta investigación, más de una década después. Por ello, es imprescindible agradecer tanto el recibimiento, en primer lugar, así como la ayuda brindada durante todo este tiempo. Muchos son los compañeros y amigos del Departamento y de la Facultad a los cuales agradecer haber hecho, sobre todo, más ameno el camino hasta aquí.

A mi familia, pilar fundamental. A mis padres, los cuales nunca han mostrado duda alguna durante todos estos años. Por ser a quienes acudir en cualquier momento.

A Mar. Por ser un apoyo necesario a lo largo del proceso. Por alterar mi cosmos.

A mis amigos, por mantenerse aun mi ausencia.

A la Dra. Mariola Rodríguez Font, a ella, basta decirle que es una AMIGA. En mayúsculas. Ninguna palabra o expresión puede definir y resumir mejor todo lo vivido durante estos años.

A la Dra. Dolors Canals i Ametller. Profesional intachable, que consigue sacar lo mejor de cada uno, contagiando su increíble ímpetu y vitalidad, tan necesaria para proseguir en el camino.

Es necesario indicar que esta tesis doctoral queda circunscrita a una de las líneas de investigación del Dr. José Esteve Pardo, “El Estado Garante. Un nuevo modelo para

afrontar los presentes retos sociales y económicos del Estado de bienestar”. A él quiero agradecer la oportunidad de ser un miembro más de su grupo de investigación.

Cualquier error, defecto u omisión que pueda haber en las páginas que siguen tan solo pueden ser imputadas a la persona que ha redactado estas líneas, en ningún caso a los directores, que han obrado con la maestría que los caracteriza.







## RESUMEN

La presente tesis doctoral se centra en el servicio público de abastecimiento de agua potable, focalizando la atención en una de las tendencias actuales que marcan las agendas políticas de muchos municipios: la remunicipalización. En el municipio, espacio social y de socialización por antonomasia, se está librando una batalla centrada, en este caso concreto, en el ámbito de la gestión del servicio de suministro de agua potable, rememorando anteriores –y contemporáneos– conflictos vinculados a la clásica dicotomía entre lo público y lo privado, así como los límites de la intervención que las Administraciones Públicas tienen en tanto que garantes del bienestar de la ciudadanía.

Tras el período comprendido entre los pasados años 70 y 90, caracterizado por las políticas neoliberales de privatización y liberalización de servicios públicos, parece intuirse, si bien no materializarse de forma efectiva y a gran escala, un replanteamiento y reversión de esta situación. Es durante la segunda década del siglo XXI que, en el ámbito municipal, se empieza a hablar de la remunicipalización, de la voluntad de recuperar, de volver a la gestión directa de los servicios públicos locales, siendo el abastecimiento de agua potable la punta de lanza de este movimiento social, una idea que con posterioridad sería adoptada y asumida como propia por la política municipal.

Este movimiento que pretende el retorno de la gestión directa se puede identificar como un fenómeno de carácter global, el cual ha mostrado importantes logros en el ámbito europeo, sobre todo, en las principales capitales Europas, como París y Berlín. En nuestro país, sin embargo, todavía no se ha producido un cambio de gestión del servicio de abastecimiento de agua en ninguna localidad de la entidad de las mencionadas, si bien parece intuirse un cambio de tendencia con las recientes remunicipalizaciones sucedidas en las ciudades de Terrassa y Valladolid. Esta diferencia entre norte y sur de Europa tiene su explicación y origen en el diferente entorno económico con que los municipios españoles se encontraron tras la crisis económica de 2008, la cual llevó aparejada, a más de drásticos recortes económicos, una substancial modificación legislativa de la normativa básica local.

Esta reforma impuso severos obstáculos a la remunicipalización, tanto por la introducción de conceptos jurídicos indeterminados en la justificación del cambio de gestión, como la sostenibilidad y la eficiencia, desplazando así la clásica discrecionalidad en la elección del modo de gestión; así como por la novedosa intervención de las autoridades de defensa de la competencia, cuando el municipio pretenda establecer un

régimen de monopolio en la actividad reservada (art. 86.2 LRBRL y art. 97 TRRL). Aún así, muchos municipios persisten en la clara voluntad de asumir la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua, a pesar de la fuerte oposición encontrada por parte de las diferentes empresas concesionarias.

En esta investigación el lector tendrá ocasión de seguir el largo recorrido que el abastecimiento de agua ha tenido, desde la época romana hasta la actualidad, con el surgimiento del debate vinculado al modo óptimo o preferido de gestión del servicio público, unido a una casuística contemporánea de los diferentes procesos de remunicipalización acontecidos en las ciudades de Barcelona, Terrassa y Valladolid.

**Palabras clave:** Remunicipalización, servicio público local, gestión de servicios públicos, abastecimiento de agua potable, sostenibilidad.

## RESUM

La tesi doctoral que es presenta es centra en el servei públic d'abastament d'aigua potable, focalitzant l'atenció en una de les tendències actuals que marquen les agendes polítiques de molts municipis: la remunicipalització. En el municipi, espai social i de socialització per antonomàsia, s'està lliurant una batalla centrada, en aquest cas concret, en l'àmbit de la gestió del servei de subministrament d'aigua potable, rememorant anteriors –i contemporanis– conflictes vinculats a la clàssica dicotomia entre públic i privat, així com la determinació dels límits de la intervenció que les Administracions Públiques tenen com a garants del benestar de la ciutadania.

Després del període comprès entre els passats anys 70 i 90, caracteritzat per les polítiques neoliberals de privatització i liberalització de serveis públics, sembla intuir-se, si bé no materialitzar-se de manera efectiva i a gran escala, un replantejament i reversió d'aquesta situació. És durant la segona dècada del segle XXI que, en l'àmbit municipal, es comença a parlar de la remunicipalització, de la voluntat de recuperar, de tornar a la gestió directa dels serveis públics locals, sent el proveïment d'aigua potable la punta de llança d'aquest moviment social, una idea que amb posterioritat seria adoptada i assumida com a pròpia per la política municipal.

Aquest moviment que pretén el retorn de la gestió directa es pot identificar com un fenomen de caràcter global, el qual ha mostrat importants assoliments en l'àmbit europeu, sobretot, en les principals capitals europees, com París i Berlín. Al nostre país, no obstant

això, encara no s'ha produït un canvi de gestió del servei de proveïment d'aigua en cap localitat de l'entitat de les esmentades, si bé sembla intuir-se un canvi de tendència amb les recents remunicipalitzacions succeïdes a les ciutats de Terrassa i Valladolid. Aquesta diferència entre nord i sud d'Europa té la seva explicació i origen en el diferent entorn econòmic amb què els municipis espanyols es van trobar després de la crisi econòmica de 2008, la qual va portar aparellada, a més de dràstiques retallades econòmiques, una substancial modificació legislativa de la normativa bàsica local.

Aquesta reforma va imposar severos obstacles a la remunicipalització, tant per la introducció de conceptes jurídics indeterminats en la justificació del canvi de gestió, com la sostenibilitat i l'eficiència, desplaçant així la clàssica discrecionalitat en l'elecció de la manera de gestió; com per la nova intervenció de les autoritats de defensa de la competència, quan el municipi pretengui establir un règim de monopoli en l'activitat reservada (art. 86.2 LRBRL i art. 97 TRRL). No obstant això, molts municipis persisteixen en la clara voluntat d'assumir la gestió directa del servei de proveïment d'aigua, malgrat la forta oposició trobada per part de les diferents empreses concessionàries.

En aquesta recerca el lector tindrà ocasió de seguir el llarg recorregut que el proveïment d'aigua ha tingut, des de l'època romana fins a l'actualitat, amb el sorgiment del debat vinculat a la manera òptima o preferida de gestió del servei públic, unit a una casuística contemporània dels diferents processos de remunicipalització esdevinguts a les ciutats de Barcelona, Terrassa i Valladolid.

**Paraules clau:** remunicipalització, servei públic local, gestió de serveis públics, subministrament d'aigua potable, sostenibilitat.

### ***ABSTRACT***

This Doctoral Research focuses on the public service of drinking water supply, focusing on one of the current trends that mark the political agendas of many municipalities: the remunicipalisation. In the municipality, a social and socialisation space par excellence, a battle is being waged, in this specific case, in the field of the management of the drinking water supply service, recalling previous - and contemporary - conflicts linked to the classic dichotomy between public and private, as well as the limits of the intervention that public administrations have as guarantors of citizens' welfare.

After the period between the 1970s and 1990s, characterised by the neoliberal policies of privatisation and liberalisation of public services, a rethinking and reversal of this situation seems to be in sight, although it has not materialised effectively and on a large scale. It was during the second decade of the 21st century that, in the municipal sphere, there began to be talk of remunicipalisation, of the desire to regain their competences, to return to the direct management of local public services, with the supply of drinking water being the spearhead of this social movement, an idea that would later be adopted and assumed as its own by municipal politics.

This movement for the return of direct management can be identified as a global phenomenon, which has shown important achievements in Europe, especially in the main European capitals, such as Paris and Berlin. In Spain, however, there has not yet been a change in the management of the water supply service in any of the aforementioned cities, although a change in trend seems to be in sight with the recent remunicipalisation processes in the cities of Terrassa and Valladolid. This difference between northern and southern Europe has its explanation and origin in the different economic environment in which Spanish municipalities found themselves after the economic crisis of 2008, which brought with it, in addition to drastic economic cuts, a substantial legislative modification of the basic local regulations.

This reform imposed severe obstacles to remunicipalisation. First, it introduces new legal concepts and requirements regarding the management of public services, such as sustainability and efficiency, those conditioning the choice of the management mode. And second, the novel intervention of “competition authority” on situations when the municipality intends to establish a monopoly regime on the reserved activities (art. 86.2 LRRL and art. 97 TRRL). However, many municipalities persist in their clear desire to assume the direct management of the water supply service, despite the strong opposition encountered by the different concessionary companies.

In this research, the reader will have the opportunity to follow the long history of water supply from Roman times to the present day, with the emergence of the debate linked to the optimal or preferred mode of management of the public service, together with a contemporary case study of the different remunicipalisation experiences that have taken place in the cities of Barcelona, Terrassa and Valladolid.

**Key words:** Remunicipalisation, local public service, management of public services, drinking water supply, sustainability.





## ÍNDICE GENERAL

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS.....	29
INTRODUCCIÓN.....	35

### PRIMERA PARTE

#### LAS BASES DEL DEBATE

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### FORMAS PRIMIGENIAS DE PRESTACIÓN DEL SUMINISTRO DE AGUA. EL CASO DE ROMA. EL PRIMER PRECEDENTE DE UN CICLO COMPLETO

I. INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES DEL ABASTECIMIENTO COMUNITARIO DE AGUA.....	47
II. EL GERMEN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. AQUA O EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN ÉPOCA ROMANA.....	53
1. El abastecimiento de agua potable en Roma.....	55
2. Los modos de suministrar agua.....	57
A. Obtención y captación en alta .....	58
B. El transporte del agua. Los acueductos .....	64
C. El abastecimiento urbano. Las <i>domus</i> .....	67
3. De la regulación de las aguas .....	70
A. La titularidad de las aguas.....	70
B. El precio del agua.....	73
C. La situación en Hispania. Especial referencia al bronce de Contrebia .....	77



4. De la administración de las aguas. La figura del <i>curator aquarum</i> .....	80
--	----

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL SUMINISTRO DE AGUA DURANTE EL MEDIEVO Y LA EDAD MODERNA. LA PRIORITARIA ATENCIÓN POR EL RECURSO Y SUS USOS

I. LA PRESTACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA DURANTE LA EDAD MEDIA .....	85
1. El abastecimiento de agua durante el medievo.....	85
2. Usos del agua.....	87
A. Los modos de abastecer agua en los reinos católicos hispánicos.....	87
B. La configuración del nuevo mundo urbano a través del agua.....	90
3. La regulación jurídica del agua en los reinos hispánicos.....	93
II. LAS AGUAS DURANTE LA EDAD MODERNA. EL RÉGIMEN DE CAPTACIÓN, APROVECHAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN.....	98
1. Usos y aprovechamientos de las aguas. Los principales medios de captación	100
2. El abastecimiento en diferentes ciudades peninsulares .....	101
A. Toledo.....	101
B. Madrid.....	103
C. Valladolid.....	106
D. Barcelona.....	108
3. La propiedad comunal de las aguas y la intervención municipal. ....	110

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SIGLOS XIX Y XX. DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS A LA LEGISLACIÓN SOBRE SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE**

#### **I. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL SIGLO XIX Y A PRINCIPIOS DEL XX. CRECIMIENTO URBANO Y DE LA DEMANDA MUNICIPAL..... 115**

##### **1. El resurgir de la ciudad en los albores de la Revolución Industrial ..... 116**

A. La ciudad de Barcelona y el derribo de las murallas..... 117

B. Madrid, el Ensanche y el Canal Isabel II. La vinculación entre el aumento demográfico y la necesidad de emprender nuevos abastecimientos..... 119

C. Valladolid y la traída de las aguas del Duero..... 122

#### **II. LA PRIMERA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA VINCULADA AL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE. LA ATENCIÓN PRIORITARIA AL RECURSO NATURAL Y SUS APROVECHAMIENTOS CONCESIONALES 128**

1. La ley de Aguas de 1866 y de 1879. Las aguas y su aprovechamiento bajo el manto de las Leyes de Agua del siglo XIX ..... 129

2. Las obras públicas como título refugio..... 133

3. La decadencia de la concesión de obra pública en favor de la concesión demanial como título de intervención y habilitante para la prestación de servicios  
136

#### **III. LA PRIMERA ATENCIÓN AL SERVICIO EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924..... 137**

1. La competencia municipal en materia de suministro de agua. En especial, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924..... 137

2. La municipalización del servicio ..... 141

3. El régimen local durante la Segunda República. En especial, la Ley Municipal de 1935 ..... 146

**IV. LA APARICIÓN DE EMPRESAS SUMINISTRADORAS. SU INTRODUCCIÓN EN ESPAÑA. EN CONCRETO, EL CASO DE BARCELONA**  
**149**

**CAPÍTULO CUARTO**

**DE LA SITUACIÓN PRECONSTITUCIONAL AL 1985. LA COORDINACIÓN ENTRE LA NORMATIVA MUNICIPAL Y LA SECTORIAL**

<b>I. LA CONSOLIDACIÓN DEL PAPEL LOCAL EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE SERVICIO PÚBLICO.....</b>	<b>155</b>
<b>1. Breve introducción .....</b>	<b>155</b>
<b>2. La legislación de régimen local de los años 50 del siglo XX. La consolidación del municipio como prestador de servicios .....</b>	<b>156</b>
A. Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local.....	159
B. La regulación local de la década de los años 50 .....	161
<b>II. EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES A COMPAÑÍAS PRIVADAS</b>	<b>165</b>
<b>1. Sociedad General de Aguas de Barcelona y la Concesión de 1953 .....</b>	<b>165</b>
A. El título concesional de 1953 para aprovechamiento de aguas del río Llobregat	168
a) <i>La competencia en el otorgamiento de la concesión .....</i>	<i>169</i>
b) <i>La naturaleza demanial de la concesión derivada de su contenido y previsiones .....</i>	<i>170</i>
B. Las sucesivas ampliaciones de la concesión de 1953. En concreto, la concesión de 25 de mayo de 1960 .....	172
<b>2. Mina Pública de Terrassa .....</b>	<b>175</b>
<b>3. La municipalización en Valladolid.....</b>	<b>181</b>
<b>4. Reseña de casos destacados de municipalización tras la Guerra Civil.....</b>	<b>186</b>

A.	Las aguas en Coruña .....	187
B.	La municipalización del abastecimiento de agua en Pamplona .....	190
<b>III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU INCIDENCIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....</b>		<b>193</b>
<b>1. El agua en el contexto constitucional.....</b>		<b>193</b>
A.	La visión medioambiental del recurso .....	193
B.	El dominio público hidráulico derivado de la Constitución.....	197
C.	La distribución de competencias sobre aguas. Las competencias estatales y autonómicas en materia de aguas .....	203
<b>2. En la organización local.....</b>		<b>207</b>
A.	El marco constitucional de los entes locales .....	207
a)	<i>La necesaria existencia de los Entes locales en la configuración territorial del Estado .....</i>	<i>208</i>
b)	<i>La autonomía local y la garantía institucional. Breve referencia a la Carta Europea de la Autonomía Local.....</i>	<i>210</i>
B.	La Administración local como garante del bienestar .....	218
C.	La importancia de las ciudades en el contexto de la globalización. El apremiante futuro demográfico .....	222
<b>3. En la publicación de servicios. El artículo 128 de la Constitución .....</b>		<b>226</b>
A.	La imperativa prestación de servicios atendiendo al modelo de Estado....	226
a)	<i>Aproximación al concepto de servicio público .....</i>	<i>231</i>
b)	<i>Una posible crisis del modelo. La sostenibilidad del Estado Social en entredicho .....</i>	<i>235</i>
B.	La intervención y actividad económica de la Administración derivada del artículo 128 de la Constitución.....	238

## CAPÍTULO QUINTO

### 1985, UNA FECHA CLAVE EN EL PANORAMA LEGISLATIVO. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL Y LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

<b>I. LA CONCRECIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL DE LAS PREVISIONES DEL ARTÍCULO 128 CE: EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1985 Y SU PROYECCIÓN EN EL ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE .....</b>	<b>243</b>
<b>1. El desarrollo de actividades económicas por parte del municipio. La “transposición” de las previsiones del artículo 128 CE a la Ley de Bases de Régimen Local .....</b>	<b>243</b>
A. La cláusula general de competencia.....	252
B. Los servicios de prestación obligatoria por parte del municipio.....	256
<b>2. El concepto de abastecimiento de agua. ....</b>	<b>260</b>
A. La exigibilidad de la comunidad vecinal de la prestación efectiva del servicio público local .....	264
B. El mínimo de suministro .....	267
<b>II. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1985 Y LOS MODOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....</b>	<b>270</b>
<b>1. Una distinción necesaria. La virtualidad de los artículos 85 y 86 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 .....</b>	<b>270</b>
<b>2. La gestión de los servicios públicos: modalidades .....</b>	<b>272</b>
A. La gestión directa .....	276
B. La gestión indirecta .....	280
a) <i>La concesión de servicios públicos</i> .....	282
b) <i>La Empresa de Economía Mixta</i> .....	286
<b>III. LA LEY DE AGUAS DE 1985 .....</b>	<b>289</b>

<b>1. La demanialización de las aguas por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas</b>	<b>289</b>
<b>2. El régimen transitorio y derogatorio. La afectación a las aguas privadas.</b>	<b>291</b>
<b>3. El Texto Refundido de la Ley de Aguas. Principales novedades y notas características.....</b>	<b>294</b>
A. El destino del agua. Las prioridades marcadas por Ley .....	294
B. El dominio público hidráulico derivado del Texto Refundido.....	297
C. El tiempo en las concesiones de aprovechamiento de aguas .....	299
<b>IV. DEL FRANQUISMO A LA DEMOCRACIA. LA SITUACIÓN DE LAS CONCESIONES ANTE UN NUEVO ESCENARIO JURÍDICO .....</b>	<b>300</b>
<b>1. La Sociedad General de Aguas de Barcelona ante un nuevo contexto administrativo .....</b>	<b>300</b>
A. La aparición de un nuevo interlocutor.....	302
B. La posición ocupada por la Corporación Metropolitana de Barcelona.....	306
<b>2. Mina Pública de Terrassa .....</b>	<b>308</b>
A. La no municipalización del servicio de abastecimiento de agua en Terrassa	309
B. La estabilización de la posición jurídica de Mina Pública de Terrassa.....	312
a) <i>La naturaleza y régimen jurídico del contrato suscrito entre el Ayuntamiento y Mina Pública d’Aigües de Terrassa .....</i>	<i>313</i>
b) <i>La duración del contrato.....</i>	<i>317</i>
<b>3. Valladolid y el retorno al privado .....</b>	<b>320</b>

## SEGUNDA PARTE

### LA REMUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### LA REMUNICIPALIZACIÓN (I). UN TÉRMINO QUE HA CALADO

<b>I. CONCEPTUALIZACIÓN Y CORRECCIÓN TERMINOLÓGICA.....</b>	<b>325</b>
<b>II. LOS ORÍGENES DEL DEBATE .....</b>	<b>339</b>
<b>1. El objetivo del movimiento remunicipizador. La reversión de las privatizaciones .....</b>	<b>339</b>
<b>2. Motivos que explican el surgimiento del debate .....</b>	<b>346</b>
A. El agua como recurso esencial para la vida. La crisis climática y su especial incidencia en los recursos hídricos. ....	346
B. La recuperación de los bienes comunes .....	351
C. El precio del agua. Factor clave en las tesis remunicipalizadoras .....	355
D. La gobernanza del agua. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	358
E. El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento .....	366
a) <i>Antecedentes</i> .....	366
b) <i>Aproximación al concepto de Derecho Humano al Agua y al Saneamiento</i>	372
c) <i>El contenido del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento</i> .....	377
d) <i>La posición del Municipio ante el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....</i>	383
<b>III. LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.....</b>	<b>387</b>
<b>1. La Unión Europea ante la remunicipalización de servicios públicos .....</b>	<b>390</b>
<b>2. Las remunicipalizaciones en Europa .....</b>	<b>394</b>

A.	La remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua en París....	394
B.	La remunicipalización parcial del abastecimiento de agua en Berlín .....	400
C.	El referéndum italiano de 2011 .....	405
<b>3.</b>	<b>La diferente intensidad entre el norte y el sur .....</b>	<b>410</b>

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA REMUNICIPALIZACIÓN (II). PROCEDIMIENTO Y EFECTOS**

<b>I.</b>	<b>LA LRSAL Y EL NUEVO PARADIGMA DE LA SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>418</b>
1.	La estabilidad presupuestaria como criterio (de)limitador de la autonomía local.....	418
2.	Los modos de gestión a la luz de la LRSAL. La introducción de conceptos jurídicos indeterminados en una potestad discrecional.....	422
3.	La sostenibilidad como criterio. Especial referencia a la sostenibilidad de la Hacienda Local .....	431
<b>II.</b>	<b>EL PROCEDIMIENTO DE REMUNICIPALIZACIÓN .....</b>	<b>437</b>
1.	Las diferentes vías procedimentales de la remunicipalización. El rescate de la concesión o la reinternalización. ....	438
2.	El procedimiento de remunicipalización. El cambio de gestión del servicio tras la finalización del contrato.....	443
A.	El acuerdo inicial de la Corporación Local.....	447
B.	La elaboración y el contenido de la memoria justificativa.....	449
C.	La aprobación por el Pleno de la Corporación Municipal .....	450
<b>3.</b>	<b>El establecimiento del monopolio público sobre la actividad reservada ....</b>	<b>451</b>
A.	El informe de la autoridad de competencia.....	451
B.	La elevación del expediente a la Comunidad Autónoma.....	456
<b>III.</b>	<b>EFECTOS DERIVADOS DE LA REMUNICIPALIZACIÓN.....</b>	<b>458</b>



1. **La reversión de los bienes adscritos a la prestación del servicio..... 458**
2. **La sucesión de empresa y la subrogación de los trabajadores ..... 461**

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LAS EXPERIENCIAS REMUNICIPALIZADORAS DESTACADAS EN ESPAÑA**

<b>I. BARCELONA, EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA Y SOCIEDAD GENERAL DE AGUAS DE BARCELONA.....</b>	<b>467</b>
1. <b>La creación de una Sociedad de Economía Mixta.....</b>	<b>473</b>
2. <b>El procedimiento judicial. La constitución de la Sociedad de Economía Mixta en jaque.....</b>	<b>477</b>
A. La Sentencia 126/2016, del Tribunal de Justicia de.....	477
B. La Sentencia 1611/2019, del Tribunal Supremo, de 22 de noviembre de 2019.	483
<b>II. TERRASSA Y EL CAMBIO DE GESTIÓN TRAS 75 AÑOS.....</b>	<b>486</b>
1. <b>El proceso municipal de remunicipalización.....</b>	<b>486</b>
A. El contenido de la Memoria justificativa.....	491
a) <i>Marco jurídico</i> .....	492
b) <i>La reversión de los bienes afectos al servicio</i> .....	493
c) <i>Análisis de los diferentes modos de gestión y justificación de la elección</i>	497
2. <b>El procedimiento judicial. La especial atención a la reversión de los bienes adscritos a la prestación del servicio.....</b>	<b>501</b>
A. La Sentencia 88/2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, de 4 de abril de 2019.....	503
B. La Sentencia 1411/2021, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 25 de marzo de 2021.....	509
<b>III. VALLADOLID, DE VUELTAS A LO PÚBLICO.....</b>	<b>514</b>

<b>1. El final de la concesión. Los primeros pasos de Valladolid en la recuperación del servicio .....</b>	<b>514</b>
<b>2. La litigiosidad vinculada al cambio de gestión en Valladolid. Los perfiles de los artículos 85 y 86 de la LRBRL.....</b>	<b>521</b>
A. La propuesta de adopción de medidas cautelares contra el Acuerdo de Pleno, de 30 de diciembre de 2016, de cambio de gestión del servicio .....	522
B. El procedimiento en primera instancia. La primera confirmación de la adecuación del procedimiento de cambio de gestión. ....	524
C. La Sentencia 773/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 21 de mayo de 2019 .....	527
D. La adecuación procedimental en el caso de Valladolid. El cambio de gestión <i>versus</i> la declaración de monopolio: la extensión de la decisión municipal. ....	530
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>537</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>557</b>







## **ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS**

### **Textos legales y reglamentarios**

CC: Código Civil de 1889.

CE: Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

DMA: Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

LAg: Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

ROAS: Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales de Cataluña.

RSCL: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

TRLAg: Real Decreto Legislativo 1/2002, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen local.

### **Revistas**

AGL: Anuario del Gobierno Local.

DA: Documentación Administrativa.

QDL: Cuadernos de Derecho Local.

RAP: Revista de Administración Pública.

RArAP: Revista Aragonesa de Administración Pública.

RDDA: Revista Digital de Derecho Administrativo.

REAL: Revista de Estudios de la Administración Local (2001 - 2003).

REALA: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.

REDA: Revista Española de Derecho Administrativo.

REDC: Revista Española de Derecho Constitucional

REVL: Revista de Estudios de la Vida Local.

RJC: Revista Jurídica de Cataluña.

RVAP: Revista Vasca de Administración Pública.

### **Tribunales y jurisprudencia**

FJ: Fundamento Jurídico

JCA: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo

núm. Rec.: número de recurso

S: Sentencia [pudiendo ir unido a alguna abreviatura referente a los tribunales]

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

### **Otras**

AGBAR: Aigües de Barcelona

AMB: Área Metropolitana de Barcelona

art.(s): Artículo(s)

BOE: Boletín Oficial del Estado

Cap.: Capítulo

CMB: Corporación Metropolitana de Barcelona

DHAS: Derecho Humano al Agua y al Saneamiento

Ed.: Editorial

ibíd.: ibídem.

MPAT: Mina Pública d'Aigües de Terrassa

núm.: Número

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

op. cit.: Obra citada

p. (pp.): Página (s)

SGAB: Sociedad General de Aguas de Barcelona

sic.: *sic erat scriptum*

ss.: Siguietes

t.: Tomo

UE: Unión Europea

vid.: véase

vol.: Volumen

VV.AA.: Varios autores.









## INTRODUCCIÓN

Esta tesis doctoral gira en torno a un recurso natural clave: el agua. Este recurso hídrico adquiere una importancia rectora en la vida del ser humano, porque es indispensable para su supervivencia. Esta importancia se manifiesta al constatar la prolifera normativa surgida en torno al agua, regulando tan numerosos aspectos que la convierten en una materia casi inabarcable. La transversalidad que se predica de tan intensa regulación normativa no puede entenderse si no es por su inseparable e indispensable necesidad para el individuo.

En estos últimos años se presenta de forma clara un creciente interés en el ámbito local en múltiples aspectos, tanto organizativos como funcionales, en especial en lo referente a la prestación de servicios públicos municipales. Así lo manifiestan la creciente doctrina, la jurisprudencia y la abundancia de informes relativos a la gestión de servicios públicos. Esta nueva mirada hacia el municipio no es casual. El municipio siempre ha estado el epicentro de grandes cambios y revoluciones. La historia nos muestra como los grandes progresos son promovidos en un primer momento en las ciudades; las ciudades han observado a lo largo de la historia grandes y trascendentales cambios, y en este contexto municipal viene a enmarcarse la presente investigación.

El objeto de esta tesis doctoral es el estudio de un fenómeno surgido en España entre los años 2014 y 2015 –aunque constituye una tendencia anterior en otros Estados de nuestro entorno–, la remunicipalización de servicios públicos locales. Para poder conformar y dotar de una estructura sólida a la investigación, el hilo conductor será un servicio público local en concreto, el servicio de abastecimiento de agua potable. Servicio éste que se erige como un servicio público de carácter obligatorio, de prestación esencial, para todos los municipios españoles, constituyendo un mínimo vital para todo ciudadano, así como un requisito para la consecución de los objetivos del Estado Social.

Sin perjuicio de abordar la temática concreta de la remunicipalización en el correspondiente epígrafe de la investigación, corresponde ahora hacer notar el hecho de que son varios los autores que señalan que el uso del término “remunicipalización”, desde un punto de vista jurídico, es inadecuado o erróneo<sup>1</sup>. Y ciertamente así es.

---

<sup>1</sup> Para citar algunos de los muchos autores que advierten de la imprecisión del término podemos encontrar: ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios”, en *RAP*, núm. 202, 2017, p. 307; TORNOS MÁS, Joaquín, “La remunicipalización de los

Municipalización alude a una situación previa a la asunción de una posición de titularidad sobre un servicio público. Cuando nos referimos a la remunicipalización, no nos referimos a un servicio que vuelve a integrarse bajo la titularidad pública, sino que hacemos referencia a una situación de cambio de modo de gestión, con lo que el término adecuado o exacto sería el de “reinternalización”.

Si bien dentro de esta tendencia remunicipalizadora podríamos encontrar otros servicios públicos o sectores<sup>2</sup>, los motivos de haber escogido el abastecimiento de agua potable son claros: en primer lugar, porque desde un punto de vista histórico presenta un atractivo destacable, por ser un servicio a prestar por parte de las autoridades desde los inicios de la civilización y se encuentra estrechamente vinculado al fenómeno urbanizador; en segundo lugar, porque la principal reivindicación de remunicipalización se da en este servicio público local; en tercer lugar, por la trascendencia del abastecimiento de agua potable para la población; y finalmente, porque existe una pugna entre la determinación de la intervención pública y privada, uno de los temas principales en el ámbito del Derecho Administrativo desde los años setenta, con los procesos de liberalización y privatización, que será tratado en este trabajo.

Tras las elecciones municipales del mes de mayo de 2015 se produjo un substancial cambio en el panorama sociopolítico, el cual no sucedió con la misma intensidad y trascendencia en el ámbito autonómico o estatal. Las denominadas *fuerzas del cambio* se han instalado en la dirección de plazas de gran importancia. Estas nuevas fuerzas políticas gobiernan sobre seis capitales de provincia, que representan un 14% (6.588.493 habitantes) de los 46.468.102 habitantes totales de la población española<sup>3</sup>. Constituye así un movimiento que representa una parte importante de la población total, y de entre sus

---

servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, p. 32; GIMENO FELIÚ, José María, “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo”, en *QDL*, núm. 43, 2017, p. 33.

<sup>2</sup> Y ya no sólo éste, sino que también en otros sectores empieza a plantearse esta posibilidad, como por ejemplo en el sector eléctrico, como muestra el estudio de 2017 de Ingenieros sin Fronteras: *Recuperant el control de l'energia. Accions per (re)municipalitzar la distribució elèctrica*, cuyo autor es Alfons PÉREZ, investigador de l'Observatori del Deute en la Globalització.

<sup>3</sup> Real Decreto 636/2016, de 2 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2016, BOE de sábado 17 de diciembre de 2016, nº 304, Sec. III, p. 88616.

medidas podemos encontrar la recuperación de parcelas de poder público que anteriores gobernantes habían traspasado a la gestión privada<sup>4</sup>.

Esta voluntad de cambio, sin embargo, topa con los efectos derivados y todavía presentes de la crisis económica de 2008, una que a pesar de que muchos sectores políticos y económicos vienen propugnando su fin, lo cierto es que todavía se arrastra en gran parte de la sociedad. Esta crisis de carácter global y económica se mantiene, ya sea por los recortes ya realizados o los cambios normativos. Con todo, es necesario hacer mención a una situación excepcional, imprevista, y que también tendrá su afectación social y, también, en la política municipal. A la hora de escribir estas líneas, se avecina otra crisis económica tras la sanitaria vivida desde hace más de un año por los efectos de la pandemia originada por un coronavirus, el SARS-CoV-2, que tendrá, sin duda, afectación sobre los servicios municipales de abastecimiento de agua<sup>5</sup>. Tras los meses de lucha contra los efectos de esta enfermedad, vendrán otros en que gran parte del esfuerzo deberá ponerse en recuperar las economías estatales, a más de paliar los efectos y consecuencias sociales, laborales y sanitarias de las personas.

El surgimiento del debate en nuestra sociedad, respecto a la necesidad de proceder a un cambio de gestión en el servicio de abastecimiento del agua es multifactorial. Si ya hemos mencionado el contexto económico en el que se desenvuelven las tesis remunicipalizadoras, no es menos importante hacer referencia al escenario climático que vivimos en la actualidad. La realidad del cambio climático es irrefutable, y su afectación sobre los recursos hídricos queda fuera de toda duda. Si la acción humana afecta gravemente a las aguas, es necesario emprender unas acciones tendientes a la consecución de un desarrollo sostenible, palabra vinculada e incluida en las diferentes resoluciones de Naciones Unidas, entre las que destacamos la Agenda 2030, previendo la misma la necesidad de dotar de aguas suficiente y de calidad a todos los ciudadanos.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el Programa Electoral municipal de 2015 de Barcelona en Comú, en la página 30, en el apartado de “cambio de modelo”, aparece como medida política el “Recuperar el agua como bien común”, proponiendo:

- “Hacer uso de los instrumentos al alcance del Ayuntamiento para lograr la municipalización del agua y para poder llevar a cabo así una gestión pública y democrática” y;
- “Impulsar procesos similares a los de otras ciudades europeas –París, Berlín o Nápoles–, que están demostrando que la remunicipalización aporta muchos beneficios a la ciudadanía”.

<sup>5</sup> CHAVEZ, Daniel; MCDONALD, David A. y SPRONK, Susan J., *Agua pública y coronavirus. Nubes negras y nuevas oportunidades*, Ed. Municipal Services Project, Transnational Institute y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021.

Este objetivo, si bien lejos de cumplirse, queda enmarcado en la consideración del agua como Derecho Humano de acceso universal. Por este preciso motivo, desde diferentes sectores sociales y políticos se aboga por la gestión pública, directa, de un recurso como este, que es, además, un recurso natural escaso.

La coyuntura económica surgida tras el año 2008 trajo aparejada una serie de modificaciones legislativas destinadas, a priori, a paliar los efectos terribles que se podían observar en cualquier ciudad de la geografía española. Estas modificaciones, para ajustarlas al objeto de la presente investigación, serían la modificación del artículo 135 de la Constitución Española y, la modificación operada en el régimen jurídico local, a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Forma parte del objeto de este estudio el debate surgido en torno a la voluntad de efectuar un cambio de gestión en los servicios públicos locales, así como la propia conceptualización de la remunicipalización como tendencia. Es, también, analizado el procedimiento necesario para adoptar la decisión de cambiar el modo de gestión, así como alguna de sus posibles consecuencias. De la lectura del título de la investigación se muestra de modo claro el objeto que centrará el estudio: “El debate sobre la remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua en el nuevo marco legal y conceptual de los servicios locales”.

De destacado interés es el abastecimiento de agua, por tratarse de un servicio de competencia municipal (art. 25 LRBRL), de prestación obligatoria (art. 26 LRBRL) –con el consecuente derecho de los ciudadanos a exigir la prestación del mismo (art. 18.1.g LRBRL)– y sobre el cual cabe la posibilidad de reservar su prestación al municipio en régimen de monopolio (art. 86 LRBRL). En todo caso, el debate sobre la remunicipalización del servicio se enmarca y centra en la dicotomía entre *lo público* y *lo privado*, concretamente, en el modo de gestión de los servicios públicos locales, bajo los paradigmas establecidos en el art. 85 LRBRL, la eficacia y la sostenibilidad. Siendo así, la clásica discrecionalidad que revestía la elección del modo de gestión ha sido substituida y condicionada por un sistema regido por conceptos jurídicos indeterminados

Una vez sentado y delimitado el objeto de la tesis doctoral, así como el estado de la cuestión, procede apuntar la estructura interna del trabajo, en las diferentes partes y capítulos en que se organiza la investigación.

La tesis doctoral queda estructurada en DOS PARTES, respondiendo la primera al análisis histórico y jurídico del servicio de abastecimiento de agua, desde Roma hasta 1985, año trascendental por dos novedades legislativas, la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Aguas, la cual vino a sustituir la centenaria anterior. A través de este análisis puede vislumbrarse la relación existente entre crecimiento demográfico y urbano y la necesidad de emprender nuevos suministros, buscando nuevas fuentes, así como la necesidad de dotar de una regulación armónica del recurso natural.

La PRIMERA PARTE queda estructurada en cinco capítulos. En el PRIMERO de ellos se analiza el suministro de agua en Roma, determinando, en primer lugar, las técnicas utilizadas para captar el agua, así como el subsiguiente transporte y abastecimiento. De este período se destaca el régimen jurídico de las aguas, sobre todo a partir del legado de VITRUVIO y de FRONTINO, los cuales legaron textos imprescindibles para conocer la historia, la titularidad y la gestión de las aguas, así como cuestiones relativas al precio del servicio de suministro. También en este PRIMER CAPÍTULO se analiza la situación de *Hispania*, a través de la romanización de la Península tras la conquista romana, donde, gracias al trabajo arqueológico, es posible localizar uno de los primeros conflictos vinculados al agua, en concreto, por el paso de un acueducto. Para finalizar el estudio de Roma, se ha analizado la figura de FRONTINO, el *curator aquarum* de la capital imperial, personaje que de transmitir su conocimiento con el libro *De aquaeductu urbis romae*, fue encargado de gestionar el servicio de la capital, proveyendo de agua a cerca de un millón de personas, haciéndose cargo de tareas de mantenimiento, análisis de la calidad, así como la inspección y control de la actividad contra posibles irregularidades y fraudes.

El SEGUNDO CAPÍTULO aborda la prestación de esta actividad durante la Edad Media y la Edad Moderna, períodos que no destacan por presentar, al menos en lo técnico, grandes mejoras ni diferencias respecto períodos anteriores. Es posible deducirlo por la propia herencia legada por los romanos, por ejemplo, en las grandes infraestructuras que todavía perduran hoy día. No obstante, si pueden localizarse algunas novedades jurídicas importantes, como la consideración del agua como bien comunal –derivado de las Partidas de Alfonso X–, así como el claro carácter local que esta actividad tiene, al estar regida por las ordenanzas municipales. También se atiende, y analiza, esta actividad de suministro en cuatro ciudades importantes, como lo son Toledo, Madrid, Valladolid y Barcelona.



En el TERCER CAPÍTULO se aborda uno de los puntos trascendentales de la investigación. El aumento de poder de las ciudades –tanto cultural, como económico, urbanístico y demográfico– provoca la necesidad de emprender la búsqueda de nuevas fuentes de agua a fin de lograr abastecer de agua en cantidad suficiente, así como de una calidad aceptable, a la población. Es en los siglos XIX y XX cuando se produce la gran transformación de la actividad de abastecimiento, a través de la modernización técnica. Sin embargo, ésta viene de la mano de empresas extranjeras, generalmente francesas y belgas, que se afincan en España durante el siglo XIX y que, bajo títulos de aprovechamiento de recursos hídricos previstos en las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, inician su actividad. Con todo, no es posible localizar, en el desarrollo del abastecimiento de agua, el título concesional de servicio público, el cual surge a principios del siglo XX, de la mano del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924. Aquí aparece una de las principales problemáticas heredadas hasta la actualidad: empresas concesionarias que prestan el servicio público de abastecimiento de agua bajo concesiones de dominio público –incluso, algunas, con títulos de obra pública– durante períodos que oscilan entre los 75 y los 99 años. Paralelamente a la plasmación de la situación jurídica imperante en el momento, se analiza esta coyuntura en tres ciudades concretas, Barcelona, Terrassa y Valladolid –también Madrid, si bien esta ciudad no es recurrente en capítulos posteriores–. La elección de estos municipios no ha sido aleatoria, sino que responde a la circunstancia de que es en éstas donde se han sucedido los intentos, y en algunos casos, la materialización, de los procesos remunicipalizadores que se estudian en la SEGUNDA PARTE.

Finalmente, en los CAPÍTULOS CUARTO y QUINTO se analiza tanto la situación jurídica del servicio público local de abastecimiento de agua durante el franquismo y el período constitucional hasta el año 1985, momento en que aparece, en nuestro ordenamiento jurídico, la trascendental Ley 7/1985. De 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, la cual viene a sustituir su centenaria antecesora de 1877. Este apartado resulta trascendental para realizar el análisis del cosmos creado por un conjunto de artículos: el art. 128 CE y los arts. 25, 26, 85 y 86 de la LRBRL.

Del mismo modo, en ambos capítulos se investiga y detalla la situación fáctica de las ciudades mencionadas con anterioridad, así como el destino de las concesiones de dominio público que las empresas prestadoras del servicio ostentaban.

La SEGUNDA PARTE de la investigación queda estructurada en cuatro capítulos. El PRIMER CAPÍTULO trata la remunicipalización desde un punto conceptual, a fin de depurar un concepto que, al surgir de la sociedad, no tiene una correspondencia clara y explícita en nuestra legislación. Así, se trata de determinar algunos de los motivos que explican el surgimiento de este debate, los cuales restan fundamentalmente vinculados a la consideración que el agua tiene como recurso esencial para la vida, así como la posición que las tesis remunicipalizadoras tienen como opuesto a los procesos neoliberales vividos durante las últimas décadas del siglo pasado.

Entre los motivos detectados y considerados en el estudio, podemos destacar la “reconsideración” del agua como un bien esencial para la vida, sobre todo derivado de los efectos del cambio climático sobre los recursos hídricos; la recuperación, en los entornos urbanos, del concepto de bien común –superando la *tragedy of the commons*–; la nueva gobernanza sobre el agua, gracias en gran medida a la integración de los servicios de abastecimiento de agua dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, los cuales han dotado de una importancia capital a esta actividad a fin de asegurar el bienestar de la población; finalmente, y tras largos años de trabajo de la comunidad internacional, la consideración del agua como Derecho Humano han hecho replantear la necesidad de que la gestión de este recurso debe ser realizada desde la dirección pública, tratando de evitar, así, la intervención privada.

Este capítulo se cierra con el posicionamiento adoptado por parte de la Unión Europea respecto las remunicipalizaciones, así como también con el análisis de las diferentes experiencias internacionales destacadas, entre las que pueden mencionarse París o Berlín, ciudades que han servido de ejemplo para los promotores del cambio de gestión. Estas experiencias internacionales nos permiten empezar a apuntar algo que en capítulos posteriores será detallado, la existencia de “diferentes” tipos o modos de remunicipalizar, los cuales podemos adjetivar como *propia* o *impropia*. La primera es la que podríamos identificar con el rescate de la concesión, mientras que la segunda, la más utilizada por sus beneficios, sobre todo en el plano económico, se correspondería con el cambio de gestión tras la finalización del período concesional.

El SEGUNDO CAPÍTULO aborda uno de los impactos y obstáculos con los que las tesis remunicipalizadoras se toparon, la reforma del art. 135 CE y la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada en 2013 operada por la LRSAL. Esta norma vino a transformar la clásica discrecionalidad que los entes locales han tenido tradicionalmente

sobre las formas de gestionar los servicios de su competencia, pasando a un régimen presidido por conceptos jurídicos indeterminados, entre los que destaca el de la “sostenibilidad”, siendo este concepto el nuevo baremo a la hora de determinar la adecuación de la decisión municipal.

Tras la determinación de la afectación de la reforma operada en los modos de gestión, así como la introducción de la sostenibilidad como criterio, se analiza el procedimiento a seguir para proceder a remunicipalizar el servicio de abastecimiento –así como otros servicios, de los previstos en el art. 86 de la LRBRL, los cuales restan reservados a la Administración local–. Este procedimiento, previsto en la normativa básica local, destaca por la reciente introducción del informe de la autoridad en defensa de la competencia autonómica. No obstante, y como trataremos de determinar, el procedimiento no solo se bifurca para el caso que solo se quiera asumir la titularidad sobre el servicio y, en otro, más complejo, para el caso de querer asumir la actividad en modo monopolístico, sino que debe ser diferenciado del mero procedimiento de cambio de gestión.

En segundo término, en este capítulo, se tienen en consideración alguna de las consecuencias que las remunicipalizaciones pueden comportar a los municipios, como el destino de los bienes de la empresa privada concesionaria y su posterior reversión a la Administración, o también la subrogación de los trabajadores para el caso de existir una sucesión de empresas cuando se procede a realizar el cambio de gestión. En todo caso, muchos serían los temas a tratar como posibles consecuencias, pero estos dos serán objeto de atención en tanto que han sido cuestiones cruciales y trascendentes en los recientes casos sucedidos estos últimos años.

Finalmente, el CAPÍTULO TERCERO, que sirve de cierre a la tesis doctoral, consiste en la exposición del final experimentado por los municipios recurrentes a lo largo de la investigación: Barcelona, Terrassa y Valladolid. En estas ciudades las políticas remunicipalizadoras han tenido mayor acogida, hasta el punto de iniciar el respectivo procedimiento, así como, en algunos casos, materializarse de forma efectiva el cambio de gestión tras años de intervención privada. Por este preciso motivo es importante referenciar estos casos, a fin de apreciar el largo camino recorrido des de las primeras concesiones de aprovechamiento de recursos hídricos realizadas en el siglo XIX hasta la actualidad, en que, tras el fin de la vigencia de estos contratos, muchos Ayuntamientos han decidido modificar el modo de gestionar los servicios de abastecimiento de agua

potable. A través de las últimas resoluciones judiciales, tanto del Tribunal Supremo como de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia, analizamos la resolución de los casos expuestos y seguidos a lo largo de la investigación.

Por último, cabe mencionar que en esta tesis no se realizará ningún estudio exhaustivo de Derecho comparado. Toda mención o comentario realizado a sistemas jurídicos extranjeros o a casos sucedidos en base a otros ordenamientos jurídicos deberá ser considerado a efectos instrumentales. No obstante, es necesario hacer mención a ellos, sobre todo si atendemos a un hecho fundamental que motiva la realización de esta tesis: el proceso remunicipalizador cuenta con experiencias a escala, ya no europea, sino internacional. Encontramos multitud de casos similares en los cinco continentes, lo cual nos indica que esta situación encierra una gran preocupación por parte de la población, la necesidad de recuperar estructuras públicas para gestionar un servicio público esencial para la supervivencia humana.

Por otra parte, el hecho de tratar un tema como el de la remunicipalización de servicios públicos obliga a hacer mención a otras ciencias sociales, como la Ciencia Política, las Ciencias de la Administración o la Sociología. También el lector debe entender que las menciones realizadas a estas ciencias son meramente instrumentales para esta investigación.







**PRIMERA PARTE**  
**LAS BASES DEL DEBATE**

**CAPÍTULO PRIMERO**  
**FORMAS PRIMIGENIAS DE PRESTACIÓN DEL SUMINISTRO DE AGUA.**  
**EL CASO DE ROMA. EL PRIMER PRECEDENTE DE UN CICLO**  
**COMPLETO**

**I. INTRODUCCIÓN. LOS ORÍGENES DEL ABASTECIMIENTO**  
**COMUNITARIO DE AGUA.**

El presente CAPÍTULO se encuentra sistematizado en una PRIMERA PARTE introductoria cuyo objetivo último consiste en sentar unas primeras bases, los fundamentos, para poder edificar encima lo que corresponderá a la parte nuclear del trabajo, la exposición de las novedades surgidas en torno al reciente debate que ha explotado, nunca mejor dicho, en el ámbito de los servicios públicos, en concreto, el de abastecimiento de agua potable.

En primer lugar, iniciaremos el CAPÍTULO con un repaso histórico sobre la prestación y provisión del abastecimiento de agua potable a localidades y municipios. Constituye un primer paso insalvable, si bien en ningún caso pretende esta parte realizar todo un relato histórico sobre la evolución en la prestación del servicio hasta la actualidad. Se pretende constatar un hecho irrefutable: la necesidad de agua para el asentamiento urbano.

Interesa resaltar como a través de la historia podemos observar la implicación o acción pública en el sector del abastecimiento de agua, a través de diferentes títulos, como la salubridad, el saneamiento o la propia necesidad de abastecimiento de agua. Asimismo, otro extremo importante a valorar es el modo en que se realizó dicho suministro de agua, con lo que se pretende ver la implicación pública en las diferentes fases históricas analizadas.



La historia nos sirve para poder acercar, de forma precisa, un evento para poder aproximarlo y compararlo a una situación actual, con todas las salvedades existentes que pueda haber en una separación temporal de siglos. Como JAMES JOYCE escribe en su genial *Ulysses*, “history, Stephen said, is a nightmare from which I am trying to awake”. Y eso trataremos de hacer, desmenuzar un aspecto concreto de la historia para observar la evolución hasta día de hoy.

Dado que no se trata esta de una tesis realizada en el marco de unos estudios de Historia, no se recogerá de forma pormenorizada cada período histórico, sino que la pretensión que en todo caso tiene este apartado es el de recoger ciertos sucesos o realidades, todas bajo el manto jurídico, que sirvan de ejemplo ilustrativo de tiempos pasados, la necesidad de mirar al pasado para entender lo que sucede en la actualidad y, vaticinar posibles sucesos futuros.

Lo que interesa poner en relieve en esta parte histórica es la desvinculación, en un primer período histórico hasta tiempos recientes, del abastecimiento de agua potable a la idea de servicio público, de surgimiento relativamente reciente, así como la realización constante de esta función, a veces pública, a veces privada, de ejecución de una actividad básica y necesaria como es saciar la sed de la población.

No cabe duda alguna de que la formación del Estado y del Derecho es el resultado de una evolución histórica derivada de la acción social del hombre. La socialización generó las primeras instituciones, para albergar un régimen de seguridad –en el más amplio de los sentidos– a los primeros hombres. Esta necesidad humana, la de seguridad, ha sido también la creadora de un conjunto de instituciones materiales que asegurasen el bienestar del colectivo. Entre ellas, conviene destacar, por su trascendencia, el servicio público.

La intención de este CAPÍTULO no es la de realizar un relato histórico detallado de la intervención de las Administraciones públicas –y otras figuras análogas a lo largo de la historia– en el ámbito de los servicios públicos. Lo que realmente interesa mostrar en este apartado es el movimiento pendular que ha ido sucediendo respecto de la prestación de los servicios públicos a lo largo de la historia. Cómo la prestación, a lo largo del tiempo y siempre conectado a situaciones de crisis económica, de crecimiento económico o de grandes transformaciones sociales, ha pivotado entre la asunción de la prestación por parte de autoridades públicas o de sujetos privados, indistintamente.

La realización de esta investigación requiere de una breve, pero concisa, exposición de la evolución que a lo largo de la historia los servicios públicos han vivido. Se tomará como referencia el suministro de agua potable. El motivo, en síntesis, puede resumirse en que, de un lado, constituye éste unos de los servicios públicos paradigmáticos de la remunicipalización; en otro orden, por la trascendencia presente y futura para la sociedad del aseguramiento de este servicio. Esta revisión debe facilitarnos una exposición de la realidad social de cada período expuesto, para conectarlo con qué –en caso de ser así– Administración pública ha sido la competente o bien, que funciones respecto los servicios públicos ostentaba.

Del mismo modo, el tratamiento de los recursos hídricos a lo largo de la Historia ha sido abordado desde temáticas diferentes, y no teniendo porqué ser siempre complementarias o acordes a los diferentes usos que las aguas permiten. Si bien podemos realizar una primera –y muy clara diferenciación– entre agua apta para el consumo humano y agua destinada a otros usos; entre agua *dulce* y agua *salada*. Este diferente trato jurídico e histórico en materia de aguas da buena muestra de la evolución de las necesidades –y, por tanto, también de la propia normativa, adaptable a las diferentes realidades y urgencias a cubrir– mezclando, a su vez, diferentes perspectivas de tratamiento.

También interesa destacar como incluso dentro de una prestación enmarcada en las instituciones públicas del Estado, ésta nunca ha sido homogénea. También se han producido históricamente grandes conflictos en torno a qué Administración es la más idónea para la prestación del servicio. Sin entrar en niveles intermedios, constituidos por las Comunidades Autónomas en el caso español, la dicotomía entre Administración General del Estado y Administración local ha sido una constante.

Como ocurre entre la decisión de recurrir a la prestación pública o privada del servicio, el nivel territorial idóneo de prestación también tiene una importancia trascendental que no está falto de conflicto. La selección del ámbito territorial tiene una gran trascendencia, sobre todo para poder acceder a las economías de escala y prestar así un servicio de forma más eficiente. Esta previsión ya se encuentra anunciada en la propia Ley de Bases de Régimen Local, en el artículo 36.1.c, al hablar de la Diputación como el ente local encargado de la gestión del servicio de tratamiento de residuos en poblaciones de menos de 5.000 habitantes o el de prevención y extinción de incendios para aquellos de menos de 20.000 vecinos.

A lo largo de la historia, se ha venido justificando la intervención de sujetos privados y públicos, en la prestación del servicio de abastecimiento de agua. Qué títulos han ido justificando esa asunción de la competencia por parte de las autoridades públicas (tales como, sanidad o seguridad) deben ponerse de manifiesto en las siguientes páginas. Sin duda, lo que podemos extraer es la idea de que se conformó, a lo largo de la historia, un interés público en la prestación de un servicio vital para la subsistencia del ser humano.

Conviene hacer un repaso histórico breve a una necesidad básica como es el abastecimiento de agua potable. ¿Cuáles son los motivos que llevan a tener que dedicar un apartado a esta evolución, así como a mencionar este recurso? La importancia que tiene el agua para la humanidad es determinante para su subsistencia. Del mismo modo también lo es el para el conjunto de una sociedad, para el desarrollo de ésta. La evolución del ser humano, en su perspectiva histórica y social, no puede entenderse sin el dominio de la naturaleza en general y, de los recursos hídricos en particular.

Saciar la sed, tener acceso a una fuente para la higiene personal y disponer de un saneamiento eficiente y mejorado constituyen todas ellas necesidades básicas del individuo y de la comunidad. El paso de una sociedad nómada a una sociedad sedentaria, asentada en comunidades y núcleos requiere del establecimiento de un servicio continuo de abastecimiento de agua para asegurar el bienestar, individual y comunitario. El modo tradicional de supervivencia de estos grupos de población asentados de forma continuada en un espacio físico consistía en buscar el lugar óptimo, cerca de ríos o lagos, es decir, de una fuente constante de agua de calidad suficiente para ser utilizada.

Podremos observar en estas primeras líneas que uno de los elementos comunes que han caracterizado el nacimiento, mantenimiento y expansión de grandes imperios y civilizaciones clásicas ha tenido siempre un punto de partida inicial: la disponibilidad continua y cercana de una fuente de agua. Todas las grandes civilizaciones parten del sometimiento del agua a sus propias necesidades. El agua siempre ha tenido una importancia crucial en el desarrollo social, constituyendo, sin duda alguna, uno de los recursos estratégicos más importantes ante los que las sociedades se han encontrado.

El tratamiento que la Historia ha dado a los recursos naturales, en concreto al agua, ha variado según las necesidades de éste para la sociedad. Cabe así hacer una primera diferenciación –que será objeto de un análisis más profundo posteriormente– entre el recurso hídrico en su calidad *salada* y *dulce*. Aun así, siempre podemos encontrar un

punto de encuentro temporal entre todos los tratamientos: la necesidad primaria de suministro a la persona, así como la necesidad de garantizar una calidad.

La conquista de nuevos territorios proviene de los avances en la navegación y el control y dominio sobre agua; del mismo modo, la defensa de territorios, proviene de este dominio, como por ejemplo el sitio y posterior caída de Constantinopla a manos turcas el año 1453, en que el agua y, la famosa cadena, tuvieron un importante papel en la defensa de la ciudad<sup>6</sup>. Roma no constituye una excepción a esta relación mística y utilitaria del agua. El fundador mítico de la ciudad de Roma, Rómulo, fue lanzado a las aguas del río Tíber antes de ser rescatado por la loba capitolina.

Surge de este modo, en torno a estos grupos, una necesidad pública, cuyo garante y velador debe ser el poder público, articulando para ello un sistema de canalizaciones, depuraciones y controles hasta llegar al consumo humano. Esta necesidad pública se materializa en la prestación del servicio público de abastecimiento de agua. Una evolución a esta concepción –situar el núcleo poblacional cerca de una fuente de agua– viene dada por Roma y el dominio en las artes de la arquitectura y la ingeniería, que permitieron urbanizar zonas lejanas a la fuente de agua, permitiendo una expansión más eficiente de los límites territoriales, al superar las dificultades geográficas para poder suministrar agua.

El caso paradigmático de control del medio hídrico lo constituye el Imperio Romano. La construcción de grandes obras públicas hídricas, los acueductos, que permitían la canalización de agua al centro urbano, así como el reparto de esta agua en toda la urbe a través de un sistema de canalización, demuestran como los romanos aprendieron a dominar la provisión del abastecimiento de agua a sus ciudadanos. Si bien encontramos en la ciudad de Roma, capital del Imperio, una fuente cercana de agua, el río Tíber, como veremos, no formaba parte integrante del abastecimiento de agua potable en la ciudad. En su lugar, encontramos que en muchas de las ciudades romanas la necesidad de agua era cubierta por manantiales o fuentes de agua, la mayoría albergadas

---

<sup>6</sup> La caída de Constantinopla a manos turcas se produce el 29 de mayo de 1453, implicando, necesariamente, el fin del Imperio Romano de Oriente. La famosa cadena defensiva, de 800 metros de ancho, se situaba en el Cuerno de Oro, un estuario que revelaba debilidades defensivas en la defensa de la ciudad, tal como quedaba demostrado en anteriores sitios. Por ese motivo se dispuso ahí una cadena de hierro de modo que no permitiese el acceso a navíos que no tuvieran la autorización pertinente para traspasar el litoral.

en zonas altas, y canalizadas a través de grandes infraestructuras, como los acueductos, llegando a transportar el agua desde distancias cercanas a los 50 o 70 km.

Es importante hacer notar como muchas de las figuras presentes en el Derecho público romano han sido mantenidas hasta nuestros días, con las modificaciones evidentes del paso del tiempo y el establecimiento de derechos, deberes y garantías. Entre ellas, puede destacarse, para el objeto de esta investigación, la noción de dominio público; la distinción entre la cosa pública de uso público (asimilable a los bienes demaniales) y las cosas públicas patrimonio del Estado (o bienes patrimoniales actuales); la regulación de los bienes comunes; la *publicatio*, como instrumento que permite afectar al uso público ciertos bienes o situaciones; la configuración de un sistema de concesión y autorización; también encontramos la posibilidad de prestación de servicios públicos a través de un sujeto privado o semipúblico y; la regulación del uso y explotación de las aguas consideradas públicas.

En este primer apartado relativo, como indica el título, a los orígenes de la satisfacción de esta necesidad, la mención a “servicio público”, deberá ser entendida no en el sentido contemporáneo de la categoría –cuyo alcance será abordado en epígrafes posteriores– sino como una figura que nos permita asimilar una prestación por parte de autoridades públicas a una comunidad.

La importancia del apartado que se presenta a continuación radica en la identificación, a través de un repaso histórico, tanto de la acción pública como privada en la prestación de este servicio, y ver una evolución en su consideración. Ver como temporalmente esta necesidad básica ha sido cubierta bien por sujetos privados, desarrollándose por su propio libre iniciativa o a través de habilitaciones administrativas, bien por una organización administrativa, básicamente local, a través de la asunción de competencias en esta materia.

Del mismo modo, no puede entenderse este servicio sin la intervención administrativa a través de otros títulos, como el de policía –función básica del poder público en el control de la actividad realizada por particulares– a través de controles relativos a la contratación pública o a la calidad de aguas –salubridad, sanidad o seguridad–. Una intervención que, desde tiempos más recientes, también tiene en cuenta otras manifestaciones del derecho, como la protección al medio ambiente –ámbito en el que debemos situar el recurso hídrico–.

## II. EL GERMEN DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. AQUA O EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN ÉPOCA ROMANA.

Entrar a analizar la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en época romana responde a una idea más general, vinculada al hecho de que el dominio que grandes civilizaciones ejercieron sobre el mundo siempre ha estado conectado al control por parte de éstas de recursos hidráulicos. Así lo hicieron los egipcios, con el dominio que ejercieron sobre el Río Nilo para de este modo mejorar su sistema de producción agrícola, así como el uso del Nilo a efectos de navegación y comercio; por su parte, otro ejemplo de civilización vinculada de forma estrecha con el agua, sería el de la civilización mesopotámica, situada *entre dos ríos*, el Tigris y el Éufrates. A más, ambas civilizaciones contaban con otro gran recurso hídrico a su favor que favoreció la expansión territorial, comercial, social y cultural: el mar Mediterráneo. Griegos y fenicios hicieron lo propio, expandiendo su territorio y control por todo el Mare Nostrum, con el estableciendo de diversas colonias por toda la costa<sup>7</sup>.

Observamos, de este modo, el dominio que grandes civilizaciones reivindicaron sobre las aguas, tanto dulces como saladas. Respecto las primeras, las dulces, se destaca por encima de todo la producción agrícola, así como el comercio interior, al ser en su mayoría ríos navegables; en cambio, el dominio del agua salada responde a una idea de conquista, de dominio de otros territorios, de su necesidad como superficie sobre el cual transportar tropas. Todas estas funciones hoy día son esenciales para los Estados.

Pero la civilización romana podemos decir que fue un paso más allá. Roma creó un sistema que permitió utilizar los grandes avances técnicos para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Fue, con grandes salvedades y grandes injusticias existentes en el período, el iniciador de un modelo que llega a nuestros días, de una suerte de Estado del Bienestar, de crear unas redes e infraestructuras dedicadas ya no sólo a la contemplación o a funciones religiosas como en otras grandes civilizaciones clásicas, sino con aplicaciones prácticas reales, que aunaban lo bello con lo pragmático.

El análisis que corresponde efectuar en este epígrafe respecto la gestión del agua potable en el entorno del Imperio Romano responde a varias premisas: en primer lugar,

---

<sup>7</sup> Conviene destacar aquí, por proximidad geográfica, las colonias griegas de Empúries, Roses o Denia, compartiendo todas ellas una genial posición estratégica, cerca del mar, facilitando de este modo el comercio y exportación e importación de mercancías.

con la conquista por parte del Imperio de la Península Ibérica se instaura en estas tierras un régimen jurídico-político que permite identificar las primeras instituciones asimilables a las actuales<sup>8</sup>, lo que nos permite hablar de un derecho público romano. La influencia del Derecho romano ha perdurado a lo largo del tiempo, encontrando diferentes instituciones jurídicas que, con la salvedad del tiempo y la integración de principios –los que provienen, de forma eminente, del Estado liberal y, con posterioridad, democrático y social– han llegado a nuestros días, entre ellas, la de servicio público.

Otra idea fundamental para poder hablar de una prestación en el Imperio Romano de este servicio son los vestigios de grandes infraestructuras que perduran hoy día<sup>9</sup>, incluso en nuestras ciudades, como el acueducto de Segovia, que muestran la preocupación romana por dotar a núcleos urbanos de una canalización de agua.

A parte de grandes infraestructuras, como los acueductos o grandes canalizaciones de agua, la arquitectura urbana romana muestra como las *domus* tenían su propio sistema de captación de agua proveniente de las precipitaciones. Esta característica arquitectónica era conocida como *impluvius*, permitiendo una captación de agua de lluvia que entraba a través del *compluvium*<sup>10</sup>.

No menos importante para finalizar de configurar el gran interés por conocer el servicio de suministro de agua potable durante la época romana, es la conexión con otra parte integrante del ciclo del agua, el hecho de que las ciudades romanas estaban dotadas de un sistema complejo de saneamiento del agua, a través de cloacas, que permitían asegurar unas condiciones de vida elevadas a los ciudadanos, al dotar a éstos de un entorno saludable y de calidad, por lo que respeta al tratamiento de las aguas.

---

<sup>8</sup> Conquista que podemos situar entre los siglos III y I a.C., desde el desembarco en Empúries hasta el final de las guerras cántabras, en el año 19 a.C.

<sup>9</sup> Dionisio de Helicarnaso, *Historia antigua de Roma, Libros I-III*, Ed, Gredos, Madrid, p. 345. El historiador griego identifica las infraestructuras romanas como un elemento de muestra del poder, situando los acueductos como una de “las tres construcciones más magníficas de Roma, por las que principalmente se muestra la grandeza de su poder”. La idea de las construcciones monumentales, ya presentes en civilizaciones previas, y posteriores, llegando hasta la actualidad, se identifican como una muestra del poder para dejarlo para la posteridad. En el caso de Roma, se une a esta función, una de utilitaria, la de proporcionar unos servicios a sus ciudadanos, el abastecimiento de agua a través de fuentes de agua pura y de calidad.

También, a parte de la pavimentación de caminos, otra de las obras que denotan el poder de Roma son las cloacas, el sistema de saneamiento de aguas residuales.

<sup>10</sup> CASTRO GARCÍA, María del Mar, “Modelos de abastecimiento urbano de aguas en la Bética romana: las cisternas”, en *ESPACIO, TIEMPO Y FORMA Serie II Historia Antigua*, núm. 30, 2017, p. 108

La salubridad de las aguas es un tema central y de gran preocupación para los romanos, a la hora de suministrar agua a los ciudadanos. En este sentido, PALADIO<sup>11</sup>, en su *Tratado de Agricultura* advierte que la mejor agua, o la más potable, “se reconoce así: ante todo, que no proceda de estanques o charcas, que no tenga su nacimiento en las minas que sea transparente y que no esté alterada por sabor u olor alguno, que no deposite lodo, que alivie el frío por tibia y aplaque el calor del verano por fresca”<sup>12</sup> siendo, en todo caso, la forma óptima de distribución de las aguas “por tuberías de barro y que se recoja en una cisterna cubierta; pues el agua de lluvia es la mejor de todas para beber, hasta el punto de que, aunque pueda recurrirse al agua corriente, que no es sana, deba dejarse para los baños y el cultivo de las huertas”<sup>13</sup>.

De este modo los manantiales de mayor calidad eran el recurso preferido por los romanos, captando, a través de acueductos, las aguas y reservándolas, para posterior distribución, en cisternas. Los pozos, asimismo, tienen un papel importante para el desarrollo hídrico romano, al ser una solución de abastecimiento de agua para aquellos lugares en que no era posible acceder al agua de mayor calidad, pudiendo suministrar tanto a particulares como a poblaciones enteras.

## 1. El abastecimiento de agua potable en Roma.

Una de las mayores preocupaciones que toda sociedad tiene es la de suministrar una fuente constante de agua a sus ciudadanos. Y el Imperio Romano no es una excepción a esta premisa, sobre todo si atendemos al gran número de población que habitaba en sus ciudades, como el caso de la ciudad de Roma, con una población cercana a un millón<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Rutilio Tauro Emiliano Paladio, agrónomo romano del siglo IV que legó su célebre obra *Tratado de Agricultura* en que en sus 14 libros que lo conforman desarrolla multitud de temas centrados en el trato agrícola, al agua o a la cosecha y producción de ciertos alimentos.

<sup>12</sup> PALADIO, *Tratado de Agricultura*, Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1990, traducción de Ana MOURE CASAS, p. 87.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>14</sup> Si bien el cómputo de población en las grandes civilizaciones de la edad antigua responde normalmente a aproximaciones, por lo inexacto de su censo, así como a la inexactitud de muchos cronistas, sumando, además, el hecho de que éstas fueran sociedades esclavistas (con lo que en la mayoría de las veces no se tenía en cuenta a estas personas al tener estatutos diferentes), podemos aproximar la población total en el momento álgido del Imperio Romano en unos 60 millones de habitantes.

SCHEIDEL, Walter; MORRIS, Ian; SALLER, Richard (Eds.). *The Cambridge economic history of the greco-roman world*. Ed. Cambridge University Press, 2008: “If we accept the lower estimate of the size of the Roman citizenry, the total population of the Roman empire at its peak on the eve of the “Antonine plague” of AD 165 probably numbered between 60 and 70 million” (p. 47).



Roma genera un importante interés para nuestro estudio, dado que, en época imperial, la ciudad albergaba entre sus muros aproximadamente un millón de personas –una cifra parecida a la que vive en Barcelona en 2020<sup>15</sup>–. Vemos así una evolución en el urbanismo romano frente a situaciones anteriores, de aldeas pequeñas.

El agua utilizada para el consumo humano por parte de los romanos reviste de una trascendental importancia por dos motivos, en esencia: uno, por la propia necesidad de abastecimiento; otro, por las soluciones técnicas adoptadas para garantizar la continuidad y la calidad en el acceso.

La canalización de agua para el suministro y que, como se tratará de exponer, los gestores romanos realizaron con grandes aciertos. De este modo deducimos que este recurso es imprescindible en dos sentidos: uno individual, de cada persona para asegurar su supervivencia; a la vez, también a nivel colectivo. Esto, de forma indubitada, nos hace recaer en la necesidad de la intervención pública para el aseguramiento de una prestación colectiva, a través de una fórmula, la del servicio público. Una colaboración que, a lo largo de la Historia, ha contado con la colaboración de sujetos privados<sup>16</sup>.

Por fortuna contamos con numerosas fuentes de información del período romano, siendo los más trascendentales los testimonios de VITRUBIO y de FRONTINO. Los textos de ambos vienen a constituir un reflejo de la vida romana, bajo perspectivas diferentes, de incalculable valor.

“El agua es imprescindible para la vida, para satisfacer necesidades placenteras y para el uso de cada día”<sup>17</sup> sentencia VITRUBIO, de modo evidente, en el inicio del Octavo Libro de su Tratado de Arquitectura. El famoso arquitecto romano<sup>18</sup> identifica tres

---

Para el caso concreto de la ciudad de Roma, en su apogeo, podemos situar “by the last century of the Republic and the first two centuries of the empire saw the city of Rome reaching a level of population in the range of 800,000–1,200,000, unsurpassed in the Western World until the beginning of the nineteenth century with London”. LO CASCIO, Elio. “The population”, en HOLLERAN, Claire; CLARIDGE, Amanda (Eds.) *A companion to the city of Rome*, Ed.: John Wiley & Sons Ltd, 2018, pp. 139 - 154.

<sup>15</sup> Según los datos que constan del censo en el INE, la población de Barcelona en 2020 es de 1.664.128 habitantes. Datos en: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2911>

<sup>16</sup> En el caso de los acueductos, en la gran mayoría de casos, eran financiados por sujetos privados, muchos de ellos con aspiraciones de carácter político, tal como expone MORENO GALLO, Isaac, “Abastecimientos de agua romana, nuevas perspectivas”, Ponencia presentada en DE AQUAEDUCTU ATQUE AQUA URBIUM LYCIA PAMPHYLIAE PISIDIAE, The legacy of Sextus Julius Frontinus, Antalya (Turquía), noviembre de 2014, p. 6.

<sup>17</sup> Así empieza el Libro VIII, monográfico en el trato del agua como recurso necesario para la supervivencia del ciudadano romano y el papel que juega la arquitectura en la provisión de un sistema de canalización para hacer efectivo el suministro, de *Marcus Vitruvius Pollio* (c. 75 - 10 a.C aprox.) de su Tratado *Los diez libros de arquitectura*.

<sup>18</sup> Aunque como indica ORTIZ no existe una fiabilidad sobre su nacimiento en Roma, al decir que “Igual duda tenemos de su patria; y aun se puede asegurar que enteramente se ignora”, excepto por una

elementos imprescindibles: que el agua se erige como un recurso sin el cual no puede existir vida; que se requiere para “necesidades placenteras”, es decir, para un lucro humano<sup>19</sup>, vinculado con seguridad a la mística existente entre agua y ser humano<sup>20</sup>; y no menos importante, para el uso diario, el cotidiano, que incluye de forma primordial la inexcusable satisfacción del beber, pero también otros usos diarios y cotidianos, como cocinar y alimentarse<sup>21</sup>.

## 2. Los modos de suministrar agua.

El abastecimiento de agua potable en las poblaciones del Imperio se establecía como una necesidad de carácter político y sanitario, necesarias para mantener el *modus vivendi* de la ciudad romana. La trascendencia era tal que condicionaban la creación y desarrollo de las ciudades, tal como dejó escrito PLINIO EL VIEJO “*son las aguas las que hacen la ciudad*”<sup>22</sup>. Era necesario prever, de este modo, el modo de suministrar el agua incluso antes del establecimiento de la propia ciudad o, de la dotación a ésta de otras obras públicas.

En Europa, hasta bien entrado el Siglo XIX, de la mano de la Revolución Industrial, no se volverá a ver una gestión del agua como la efectuada en época romana. El abandono histórico en la provisión de agua será una actividad que volverá a retomarse de la mano del impresionante desarrollo urbanístico de la Europa del Siglo XIX.

---

manifestación realizada en el Capítulo II del Libro III al referenciar, en primera persona del plural, que “En Roma no tenemos ejemplares de esta clase de templos pero si en Magnesia, el templo de Diana, construido por Hermogenes de Alabanda, y el templo de Apolo, levantado por Menesteo”, debida la traducción de Cesar Cesarino, primer traductor y comentarista de Vitruvio, el cual aseguraba que éste último era Romano. ORTIZ SANZ, Joseph. *Los diez libros de arquitectura de M. Vitruvio Polión. Traducidos del Latín, y comentados*. Imprenta Real, Madrid, 1787, p. xv.

Aun con todo, ORTIZ asegura que, si bien el nacimiento de Vitruvio admite discusión, sobre todo por el silencio de éste en su obra, no cabe duda respecto el lugar en que recibió sus enseñanzas.

<sup>19</sup> Respecto del uso recreativo que los romanos dieron al agua es necesario mencionar una de las grandes obras de la ingeniería romana, las grandes piscinas construidas cerca de los ríos que albergaban las Naumaquías, espectáculos acuáticos que recreaban batallas navales y se realizaban tanto en los circos como en estructuras que tenían esa finalidad. Sobre el tema, véase TAYLOR, Rabun. “Torrent or Trickle? The Aqua Alsietina, the Naumachia Augusti, and the Transtiberim”, en *American Journal of Archaeology*, Vol. 101, núm. 3, 1997, pp. 465 - 492.

<sup>20</sup> GALLEGO BERNAD, María Soledad: “Agua y espiritualidad”, en *Sociedad y utopía: revista de Ciencias Sociales*, nº 28, 2006, pp. 141 - 164.

<sup>21</sup> Respecto al análisis del agua y otros usos dados por los romanos, por ejemplo, la utilización de recursos hídricos para finalidades de esparcimiento o para el uso medicinal, véase GEREZ KRAEMER, Gabriel María. *Usos y Derecho de las aguas en la Hispania romana*. Ed. Thomson Reuters, 2020.

<sup>22</sup> Plinio el Viejo. *Historia Natural*, Libro XXXI, 4.

El Imperio Romano es una fuente de inspiración como modelo de aplicación de la tecnología al servicio del ciudadano. Ya no sólo a través de la ciencia jurídica que sirve todavía de base para el desarrollo de nuestro sistema legal; la ingeniería romana, con sus novedosas soluciones, sigue siendo un modelo a seguir para la provisión de servicios a los habitantes de la ciudad, ciudad en tanto organización principal del imperio y, lugar donde se prestan algunos de los servicios de carácter más esencial. Igual que la red de carreteras cruzaba todo el imperio, una red de canalizaciones suministraba agua a toda la población romana para su uso y disfrute, y dedicándola a diferentes usos: agrícola, industrial y, para la subsistencia de los súbditos imperiales.

Con todo, la prioridad principal, atendiendo a FRONTINO, era el suministro de agua para las fuentes públicas, en segundo lugar, las termas y baños públicos y, en última instancia, la posible dotación de agua a casas particulares. En otro orden quedaban otras necesidades, también de necesaria atención, pero no tan principales, como las de limpieza de las calles.

Debemos detenernos, sucintamente para no extendernos en detalles técnicos, en los principales modos que los romanos utilizaron para poder suministrar agua a sus súbditos. No es necesario recalcar la genial técnica e ingeniería romana, bastante comentada y conocida, siendo, así mismo, una característica de muchas de las clásicas civilizaciones, y de lo que quedan todavía rastros de ellos, siendo sólo necesario pasear por muchas de nuestras ciudades o países vecinos<sup>23</sup>.

#### A. Obtención y captación en alta.

Los romanos, como anteriores y posteriores civilizaciones, utilizaban el agua para múltiples actividades, desde recreativas hasta religiosas y místicas o sanitarias, y, sin duda

---

<sup>23</sup> Son muchos los ejemplos que encontramos de grandes obras arquitectónicas, siendo éstas testigos del paso del tiempo, como las Pirámides de Egipto, los templos griegos, o los acueductos romanos. Pero como Frontino dejó escrito en su tratado sobre la canalización del agua, “Tot aquarum tam multis necessariis molibus pyramidas videlicet otiosas compares aut cetera inertia sed fama celebrata opera Graecorum?”. Cita localizada en McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems and The Aqueducts of Rome. With an English translation by Charles E. Bennet*, Ed. William Heinemann, London; Ed. G. P. Putnam's Sons, New York, 1925, pp. 356 - 357.

Traducción propia: Uno puede comparar claramente estas indispensables y enormes estructuras, que transportan tanta agua, con las indolentes pirámides y las otras obras inútiles, pero conocidas y celebradas, de los griegos.

también para saciar la sed, para la alimentación o la higiene personal<sup>24</sup>. De este modo, la descripción de la canalización y suministro de agua en la ciudad romana debe empezar por la función que los pozos y cisternas tenían en la arquitectura e ingeniería hídricas romanas<sup>25</sup>.

Los pozos eran uno de los recursos técnicos que los romanos emplearon para el abastecimiento de agua, si bien más en el ámbito particular que como elemento de suministro de grandes comunidades aunque es cierto que éstos también tuvieron su uso para abastecer a poblaciones o para nutrir de agua los baños públicos. En este sentido, Frontino nos explica que, dado que el primer acueducto de Roma, el *Aqua Appia*<sup>26</sup>, fue construido en el año 312 a.C., “los romanos se conformaron con el uso del agua del Tíber, de los pozos o de los manantiales”.

Como tendremos ocasión de exponer más adelante, contra el imaginario más extendido, el agua para el suministro en las *domus* y casas romanas no provenía de acueductos, los cuales suministraban de forma prioritaria fuentes públicas<sup>27</sup>. La forma habitual de suministro de agua provenía de pozos y cisternas dispuestos a tal efecto, a través de una compleja red de canalización por tuberías. El ciudadano romano no se servía agua de forma directa del acueducto, sino que utilizaba para satisfacer sus necesidades vitales pozos, cisternas y fuentes públicas. Valga decir también que, en algunos casos, las *domus* romanas tenían también su propio sistema de suministro de agua, sobre todo, realizado a través de la captación del agua de lluvia.

---

<sup>24</sup> Siendo ésta una función esencial para el ciudadano romano, una función garantizada por la existencia de baños y termas públicas, *balnea*, cuya ocupación podía ascender a las 1600 personas, como en las Termas de Caracalla, en Roma.

<sup>25</sup> En el caso de fincas rústicas, la captación de agua se producía gracias a servidumbres dispuestas al uso de ellos, para poder extraer agua de forma directa de manantiales (*servitutis aquae hautus*) o de acueductos (*servitutis aquae ductus*). Ambas se encuentran reguladas en el Digesto, en el Libro Octavo, Título Primero. También las servidumbres tienen especial consideración en el Libro Cuadragésimo Tercero, en los Títulos Veinte, Veintiuno y Veintidós.

Interesante destacar, en el caso de las fincas rústicas, la obra de COLUMELA, *De re rustica*, en que indica que la posición óptima para edificar una hacienda es en el “nacimiento de agua, donde se saquen acequias”.

<sup>26</sup> VILLALBA I VARNEDA, Pere. *Roma a través dels historiadors clàssics*, Edicions Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 1996, p. 149.

<sup>27</sup> En la época en que Frontino escribe su magna obra, había 39 fuentes ornamentadas (o *nymphaeum*) y 591 cubetas públicas alimentadas por diferentes acueductos de la ciudad de Roma. McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagem...*, *op. cit.*, pp. 408 - 409.

Consta que las aguas provenientes de las fuentes públicas gozaban de buena calidad para ser consumidas de forma directa por los ciudadanos romanos, tal como destaca RICHARDSON, L. *A new topographical dictionary of Ancient Rome*. Ed.: John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1992, pp. 152.

Los pozos de aguas eran imprescindibles para abastecer a grandes poblaciones, muchas de ellas que, por lejanía, dificultad o imposibilidad de acceso, no podían ser provistas de un manantial de agua de suficiente calidad y salubridad. Estos pozos, muchas veces, se nutrían de forma directa de grandes cisternas dispuestas para contener el agua y facilitar su distribución, así como para mejorar su calidad, para asegurar un suministro salubre. En este sentido, VITRUBIO destaca que “si no encontramos fuentes de donde se pueda traer el agua, es preciso horadar pozos” para poder utilizar el agua subterránea, que, según el propio autor indica “deben tenerse presentes algunas normas y deben examinarse con toda atención y cuidado las características naturales de los distintos terrenos, ya que la tierra posee muy diversas calidades y elementos”<sup>28</sup>.

VITRUBIO nos da también la clave para encontrar esa agua subterránea, para poder localizarla y dónde construir el pozo, porque si bien resulta más fácil identificar aquella agua que se encuentra a simple vista, como la de ríos o lagos, según el arquitecto romano, las aguas subterráneas son aquellas de mayor calidad. De esta suerte:

“Un poco antes del amanecer se tumbará uno boca abajo exactamente en el lugar donde se quiere encontrar agua y, apoyando con fuerza el mentón sobre el suelo, se observará atentamente todo el contorno alrededor; manteniendo el mentón apoyado e inmóvil, la vista no se elevará más de lo que es preciso, sino que, con toda exactitud, irá demarcando una altura totalmente horizontal; entonces, en las zonas donde aparezcan vapores que ondean y se elevan hacia el aire, allí mismo se debe cavar, pues tales fenómenos de ninguna manera se producen en lugares sin agua”<sup>29</sup>.

Además, deben observarse y tenerse en cuenta otras consideraciones y elementos, como el terreno sobre el cual se quiera construir el pozo, debido a la diferencia de calidad de agua que es posible encontrar según el terreno:

“Si el terreno es arcilloso el agua será escasa, prácticamente superficial y su sabor no será muy agradable. En terrenos de arena suelta, el agua también será escasa, se encontrará a mayor profundidad, será cenagosa y de sabor desagradable. Si se trata de tierra negra, apenas si rezumará algo de agua, quizás unas pobres gotas estancadas después de las lluvias invernales que hayan quedado embalsadas en lugares compactos y firmes: su sabor es francamente

---

<sup>28</sup> VITRUBIO, *De Architectura*, Libro VIII, Capítulo VI, p. 215.

Disponible en: [http://aparejadoresacc.com/wp-content/uploads/Vitruvio\\_Polion\\_Marco.pdf](http://aparejadoresacc.com/wp-content/uploads/Vitruvio_Polion_Marco.pdf)

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 194

extraordinario. En terrenos de grava se encuentran venas de agua no muy caudalosas e intermitentes, pero de una suavidad excelente. En terrenos de arena gruesa y de tierra rojiza, con toda seguridad encontraremos venas de agua permanentes, con un sabor agradable”<sup>30</sup>.

Las soluciones técnicas que los romanos utilizaron para abastecer agua a las urbes no se limitaron a la construcción de grandes acueductos ni, tampoco, por su limitación, a pozos, que utilizaban agua subterránea y cuyo uso y aprovechamiento se circunscribía sobre todo a las zonas rurales. Al contrario de la idea imperante de que las ciudades romanas se abastecían del acueducto, las cisternas tuvieron el papel protagonista en el suministro de agua potable a los ciudadanos.

Las cisternas, tal como *Le Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines*<sup>31</sup> las aproxima, en primer lugar, etimológicamente hablando, a una palabra derivada del latín *cista* (cofre o cesta) o bien, según otras opiniones, de *cis terrena* o *cis terram* (bajo tierra). Tras esta identificación, la cual responde a toda lógica dada la situación subterránea en que las cisternas eran construidas, lo cual aportaba frescura a las aguas, y a la vez evitaba que emanaran impurezas derivadas del agua en la intemperie, el *Dictionnaire* las define como un depósito, la mayoría de veces soterrado (enterrado o subterráneo) y cubierto, cuyo objeto es conservar y purificar el agua de lluvia o aquella acometida por acueductos, en aquellas comunidades donde el agua que brota de forma natural es inexistente o de mala calidad.

En este caso, las cisternas son un elemento imprescindible para el sistema hídrico romano, constituyendo el complemento perfecto para los pozos, tal como el propio VITRUBIO analiza:

“[...] cuando se haya alcanzado el agua, se levantarán alrededor unas paredes de obra, evitando taponar las venas de agua [...] Si se hicieran dos o tres cisternas, de modo que se pueda trasvasar el agua de una a otra, se conseguirá que el agua sea más saludable y agradable para su uso; efectivamente, al reposar el limo en el fondo, el agua quedará más clara, conservando su auténtico sabor, sin olores extraños; de lo contrario, es preciso añadir sal y posteriormente filtrarla”<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 194

<sup>31</sup> Disponible en: <http://dagr.univ-tlse2.fr/>

<sup>32</sup> VITRUBIO, *De Architectura*, Libro VIII, Capítulo VI, p. 216.

VITRUBIO, en el apartado que dedica a la ingeniería hidráulica en su libro octavo consigue exponer, de forma técnica y precisa, cómo y con qué modos es posible captar agua para poder abastecer a las poblaciones. La primera opción que expone, a falta de un manantial cerca del cual adquirir las aguas, es la construcción de un pozo –“Si no encontramos fuentes de donde se pueda traer el agua, es preciso horadar pozos”<sup>33</sup>–. Pero tal como antes exponíamos, el propio autor latino define, de forma clara, a tenor de lo dispuesto en el mencionado *Le Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines*, la construcción de cisternas –si bien no las cita o nombra de forma directa– como técnica idónea cuando se trate de “un terreno duro, o bien, si las venas de agua están demasiado profundas”.

Analizando lo legado por VITRUBIO en su *Architectura*, podemos llegar a realizar una primera diferenciación en los métodos de captación de los recursos hídricos, una de carácter privado y otra de carácter público. El primer destino del agua, que sería de un consumo más de ámbito privado o doméstico, lo inducimos de la indicación de recoger el agua de lluvia<sup>34</sup>, aquella que “se recogerá el agua de los tejados o lugares más elevados”, lo que indica este consumo como doméstico.

En cambio, podemos deducir que esa captación a través de cisternas también podría darse de modo público, para la satisfacción, ya no sólo del suministro de agua a los diferentes municipios romanos, sino para destinarla al gozo o deleite de los ciudadanos<sup>35</sup>, vertiendo el agua recogida en las cisternas para dedicarlas a los baños públicos –siendo, de este modo, un agua de menor calidad que la destinada al consumo humano–.

Si bien podemos pensar que las cisternas eran un elemento de poca belleza arquitectónica, la historia y el *gusto* romano nos indican lo contrario, exponiendo la magnificencia que algunas de las cisternas del Imperio tuvieron. Sería el caso, por ejemplo, de la gran cisterna situada en el subsuelo de Constantinopla, el Palacio Sumergido, edificada en el año 532 bajo el mando de Justiniano I, con unas medidas de 145 metros de ancho, por 65 de largo y 9 metros de altura<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>34</sup> ADAM, Jean - Pierre, *Roman Building: materials and Techniques*. Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2005, p. 481: “from the sixth century BC, the houses were provided with cisterns storing rainwater from the roofs”.

<sup>35</sup> “Public buildings were provided with cisterns for public use. The most capacious was that for the Forum Baths, built in 80BC and measuring 15m wide and 9m high; a raising device transferred water from it to the pools of the men’s and the women’s sections”. *Ibid.*, p. 481

<sup>36</sup> La gran cisterna de Constantinopla puede ser visitada, así como la página web de ésta: <https://www.yerebatan.com/>

Es importante determinar que las cisternas no sólo eran utilizadas como instrumento de recolección de agua, sea de lluvia o de aquella conducida por los acueductos, sino que además servían o tenían utilidad para la propia red urbana de abastecimiento, dado que permitían, muchas de ellas por sus grandes dimensiones, como la de Constantinopla, almacenar suficiente agua para seguir abasteciendo la población en caso de que se procediera a un corte de suministro o para tiempos de gran sequía.

Mención aparte merece el posicionamiento de cisternas en fincas rústicas, más aisladas. En este sentido es imprescindible referenciar al ilustre agrónomo COLUMELA, el cual menciona que, en caso de no poder construir un pozo, es decir, que en la finca no exista la posibilidad de extraer agua subterránea, “se construirán cisternas muy capaces para los hombres, y charcas para ganado, á fin de recoger en último recurso el agua de lluvia, que es la más á propósito para la salubridad del cuerpo, pero el modo de tenerla excelente es conducirla por atanores de barro á una cisterna cubierta o aljibe”<sup>37</sup>.

El autor gaditano también nos muestra, en su tratado *De re rústica*, como las cisternas pueden ser una opción ideal para abreviar el ganado, si bien, considera que la ideal es aquella agua que puede ser llevada desde los manantiales o los ríos, pero en caso que no pueda ser posible, por la situación geográfica de la finca rústica, alejada de estas fuentes, es necesario construir “una cisterna y una piscina artificiales, para que haya donde puedan zambullirse, pues sin este recurso no pueden vivir con comodidad mas que con el de la tierra”<sup>38</sup>.

Por consiguiente, las cisternas eran asimismo un recurso ideal para poder almacenar, tratar y, en último lugar, distribuir, agua que proviniese de fuentes naturales como manantiales o de los cauces de ríos, si bien también podrían ser adecuadas para allegar el agua proveniente de las precipitaciones, de lluvia, que, tal como hemos mencionado, era considerada la más salubre de todas las aguas<sup>39</sup>.

Las cisternas, al igual que los pozos de agua subterránea, fueron algunos de los modos que los romanos, en un primer momento y en ciertas situaciones ya descritas,

---

<sup>37</sup> ALVAREZ DE SOTOMAYOR Y RUBIO, Juan María. *Los doce libros de agricultura que escribió en latín Lucio Junio Moderato Columela*, Tomo I, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1824, p. 21.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 29

<sup>39</sup> Si bien es cierto que Plinio el Viejo, en el Libro XXXI de su Historia Natural dejó escrito que “los médicos sobre la cuestión de cuáles son las mejores aguas [para el consumo]. Condenan con razón el agua sin movimiento, siendo mejores las aguas corrientes, que fluyen, que son más saludables a través de sus cursos y la agitación, por lo que me sorprende que algunos prefieran el depósito de agua”, es decir, las cisternas.



utilizaron para suministrar agua para aquellos casos en que no existía la posibilidad de abastecerse de modo directo de un manantial. Tras los años y las mejoras técnicas vendrían a ocupar un gran espacio de esta función los acueductos, si bien nunca lograron desplazar por completo a los modos y técnicas de suministro de agua ya mencionados.

## B. El transporte del agua. Los acueductos.

“*Que ne suis-je né Romain! Je restai là plusieurs heures dans une contemplation ravissante*”<sup>40</sup>. Así se confesaba un joven ROUSSEAU impresionado ante la majestuosidad del Pont du Gard de Montpellier<sup>41</sup>. La gran obra de ingeniería civil romana que ha sobrevivido el paso del tiempo, y que todavía es visible –y visitable– es el acueducto<sup>42</sup>. Una obra magnífica que, aun con todo, no procuraba el acceso al agua al ciudadano romano de forma directa, sino que vertía el agua en cisternas, pozos y fuentes de carácter público.

La importancia de los acueductos en las ciudades romanas es crucial, por varios motivos<sup>43</sup>. El primero de ellos, la necesidad de abastecer a un gran número de población que habitaba en muchas de sus ciudades; en segundo lugar, el uso del agua que los romanos hacían de ella; en tercer lugar, la necesidad de realizar un uso eficiente del transporte y de la canalización de agua; y, en cuarto lugar, el efecto publicitario que los acueductos tenían en aquella época.

Pero ¿Cuál era el funcionamiento hidráulico del acueducto?. El principio de funcionamiento del acueducto es la constante de gravitación universal, que permitía desplazar el agua desde su lugar de colección – un lago, un embalse o río, por ejemplo– a través del *specus*<sup>44</sup>, unos canales o cavidades cubiertos, muchas veces construidos bajo

---

<sup>40</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. Les confessions, livre VI. Disponible en formato virtual en: [https://www.ibibliotheque.fr/les-confessions-jean-jacques-rousseau-rou\\_confessions/lecture-integrale/page193](https://www.ibibliotheque.fr/les-confessions-jean-jacques-rousseau-rou_confessions/lecture-integrale/page193)

<sup>41</sup> Declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1985, SC-85/CONF.008/9

<sup>42</sup> Estas obras que, si bien tenían una clara función de suministrar y conducir agua, también contaban con un importante elemento publicitario, como indica MORENO GALLO, Isaac, “LIBRATIO AQVARVUM, el arte romano de suministrar las aguas”, en *Cimbra: Revista del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*, núm. 374, 2007, pp. 14 - 33.

<sup>43</sup> El propio Plinio el Viejo anunciaba en su famosa obra que no hay nada más maravilloso en el mundo que el acueducto. Lo asombroso de estas obras radicaba en la funcionalidad y la belleza, una unión, ésta, producto del dominio de la técnica y de la ingeniería que los romanos adquirieron.

<sup>44</sup> Estos canales permitían proteger las tuberías que servían para transportar el agua hasta los *castellum*, así como también eran un sistema ideal, dada su construcción en piedra, para poder reparar

tierra, que desplazaban el agua a lo largo del territorio hasta el *castellum*, un tanque de distribución de agua con funciones de depósito<sup>45</sup>.

Antes del pase del agua al *castellum*, podían incorporarse las *piscinae*, unos tanques de sedimentación, cuyo fin era eliminar todas aquellas materias o materiales extraños al agua, que provocan la insalubridad o mal gusto del agua<sup>46</sup>, para su distribución final. A parte de las *piscinae*, entre el punto de colección de agua y el *castellum*, también podrían incluirse los *ramus*, unos puntos de suministro de agua adicional, a imagen de unos afluentes, que permitían aumentar la capacidad de carga de agua del acueducto.

La gran revolución que supusieron los acueductos fue la posibilidad de desligar la necesidad de establecimiento de la ciudad o municipio cerca de una fuente de agua<sup>47</sup>. Se había logrado salvar este condicionamiento, las limitaciones geográficas<sup>48</sup>, dado que se había abierto una nueva oportunidad, gracias a la técnica, de transportar ingentes cantidades de agua a las ciudades, lejanas éstas de recursos hídricos.

---

dichas tuberías en caso de que éstas últimas sufrieran algún tipo de daño. MEZQUÍRIZ, María Ángeles. “De hidráulica romana: el abastecimiento de agua a la ciudad romana de Andelos”, en *Trabajos de arqueología Navarra*, núm. 17, 2004, pp. 287 - 318.

Según Vitrubio, respecto a la utilización de tuberías para realizar la distribución de agua, menciona que se debe tener en cuenta, “en primer lugar, si surgiera alguna avería o algún defecto en la obra, cualquiera lo puede reparar; además, el agua conducida por tubos de barro es mucho más salubre que la que llega por tubos de plomo, pues el plomo resulta más perjudicial ya que facilita la presencia de la cerusa que, según dicen, es nociva para el cuerpo humano”. VITRUBIO, *De Architectura*, Libro VIII, Capítulo VI, p. 215.

<sup>45</sup> Castellum signifiait aussi, chez les Romains, un château d'eau, ou bâtiment où se déversaient les eaux amenées par les aqueducs, et d'où partaient les conduits qui devaient ensuite les distribuer pour le service du public et des particuliers [...] Vitruve, dans le chapitre où il traite de la conduite des eaux, suppose qu'un aqueduc les a amenées jusqu'aux murs de la ville. Là, il veut que l'on construise un *castellum*, et, à côté, trois réservoirs (*triplex immisarium*), où l'eau de ce *castellum* se déverse par trois conduits d'égale capacité et disposés de telle sorte que l'un d'eux soit placé entre les deux autres et que l'eau n'y arrive qu'après que ceux-ci seront remplis. Ce réservoir alimentera les bassins (*lacus*) et les fontaines publiques (*salientes*); l'un des deux autres, les bains, qui rapportent à la ville un revenu annuel ; le troisième, les maisons, dont les propriétaires payent une contribution.

Definición de *castellum*, aportada por *Le Dictionnaire des Antiquités Grecques et Romaines* y disponible en: [http://dagr.univ-tlse2.fr/consulter/740/CASTELLUM/page\\_184](http://dagr.univ-tlse2.fr/consulter/740/CASTELLUM/page_184)

<sup>46</sup> Si bien, como ya hemos mencionado anteriormente, la calidad del agua que los romanos pretendían del agua ya era excelente desde el momento de captación de ésta, pero al no tener la posibilidad de depuración como la actual, se disponían estas cámaras a fin y efecto de limpiar el agua de cualquier impureza que se encontrase en suspensión. Sobre el proceso de decantación del agua, véase financiados por sujetos privados, muchos de ellos con aspiraciones de carácter político, tal como expone MORENO GALLO, Isaac, “Abastecimientos de agua romana...”, *op. cit.*, p. 49.

<sup>47</sup> Sobre la gestión de agua y los acueductos en la ciudad de Barcelona, véase MIRÓ I ALAIX, Carme, “El abastecimiento de agua a la *Colonia Iulia Augusta Faventia Paterna Barcino*”, en LAGÓSTENA BARRIONS, L. G.; CAÑIZAR PALACIONS, J. L. y PONS PUJOL, L. (Eds.) *AQVAM PREDVCVENDAM CVRAVIT. Captación, uso y administración del agua en las ciudades de la bética y el occidente romano*, Ed. Seminario Agustín de Horozco de Estudios Económicos de Historia Antigua y Medieval, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cádiz, 2011, pp. 147 - 164.

<sup>48</sup> CÁMARA MUÑOZ, Alicia y REVUELTA POL, Bernardo (Coords.). *Ingeniería Romana*. Fundación Juanelo Turriano, Madrid, 2013, p. 10

La fuente de donde brotaban las aguas que alimentaban al acueducto eran lejanas, a menudo, situadas en zonas montañosas, donde el agua era de calidad y salubre<sup>49</sup>. Tal era la necesidad de suministro de agua a tal gran demanda, tanto para un uso doméstico como para usos industriales o lúdicos— que era necesario conducir grandes cantidades de agua a través del acueducto, único medio eficaz y eficiente para realizar dicho cometido.

En el caso de Roma, podemos advertir que el primer acueducto construido en el año 312 a.C., fue el *Aqua Appia*<sup>50</sup>, fruto de la insalubridad del río Tiber y del agotamiento de recursos hídricos en las inmediaciones de la ciudad, así como al propio aumento de la demanda, para abastecer de agua de calidad a la población romana. Al final de la longeva vida de la ciudad eterna, diez fueron los acueductos que llevaron agua a sus ciudadanos. En el caso de la Península Ibérica es posible localizar un total de 66 acueductos<sup>51</sup>, distribuidos entre las diferentes provincias romanas, siendo la *Tarraconenese* la que más tiene, con un total de 28<sup>52</sup>.

Sin embargo, no todas las ciudades disponían de acueducto<sup>53</sup>, como puede considerarse normal por las dificultades técnicas, la necesidad de recursos materiales, personales y económicos, o por la propia situación geográfica de la ciudad en cuestión, la cual podría no haber requerido de un suministro a través de acueducto, como sería el caso de la ciudad de Roma desde su fundación hasta la construcción del *Aqua Appia*<sup>54</sup>. Fue a través de la expansión de la ciudad, del aumento poblacional, así como la dotación de otros servicios, como termas, baños o fuentes, los que provocaron la necesidad de situar el acueducto como elemento principal y esencial en el sistema de suministro romano<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Vitrubio consideraba que las aguas “deben buscarse principalmente en las montañas y en las regiones orientadas al norte, ya que las aguas captadas en estos lugares son más agradables, más salubres y más abundantes”. *De Architectura*, Libro VIII, Capítulo I, p. 196.

<sup>50</sup> El acueducto, edificado por los censores Apio Claudio Ceco y Cayo Plaucio Venox, que suministraba la cantidad de 75.537 metros cúbicos de agua en 24 horas

<sup>51</sup> Para un repaso de alguno de los diferentes acueductos de la Península, véase GEREZ KRAEMER, Gabriel María, *Usos y Derecho de las aguas...*, *op. cit.*, pp. 41 - 50.

<sup>52</sup> Para ver la gestión del agua en la Ciudad de *Tarraco*, véase RUIZ DE ARBULO, Joaquín, et al. “La gestión del agua en la antigua *Tarraco*”, en BORAU, Laetitia y BORLENGHI, Aldo (Coords.), *Aquae Ductus: actualité de la recherche en France et en Espagne: actes du colloque international de Toulouse, 15-16 février 2013*, Fédération Aquitania, coll. «Suppléments Aquitania», Bordeaux, 2015 pp. 117 - 137.

<sup>53</sup> CASTRO GARCÍA, María del Mar, “Modelos de abastecimiento urbano...”, *op. cit.*, p. 101.

<sup>54</sup> En este sentido, tal como Frontino recuerda “Ab urbe condita per annos quadringentos quadraginta unum contenti fuerunt Romani usu aquarum, quas aut ex Tiberi aut ex puteis aut ex fontibus hauriebant”, McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, *op. cit.*, pp. 338 - 339.

Traducción propia: “des de la fundación de Roma hace cuatrocientos cuarenta años, los romanos han satisfecho —su necesidad de abastecimiento de agua— utilizando las aguas que se extraen del Tiber, de los pozos o de los manantiales”.

<sup>55</sup> CASTRO GARCÍA, María del Mar, “La gestión del agua en las ciudades de la provincia *Hispania Ulterior Beatica*”, *Riparia*, núm. 3, 2017, pp. 1 - 29.

### C. El abastecimiento urbano. Las *domus*.

Una de las características más importantes que podemos resaltar de la cultura romana es su gran avance en materia de urbanización, de creación de ciudades. En este sentido es importante reparar en que, como se ha tenido ocasión de comprobar, el abastecimiento de agua potable no se producía, por lo general, de forma directa a los hogares y villas romanas, al ser necesario el uso de fuentes de carácter público –cuya recolección, en la gran mayoría de los casos, era tarea de esclavos o aguadores–. El análisis precedente se ha centrado en esencia en grandes, y no tan grandes, obras de ingeniería hidráulica dedicadas al abastecimiento de agua. Debido el carácter urbano romano debemos completar el estudio a través de la descripción del abastecimiento que se producía en las villas romanas, se encontraran éstas en las ciudades o estuvieran alejadas de los núcleos poblacionales.

Como hemos visto, podemos identificar dos métodos básicos para el abastecimiento de agua en el mundo romano, los pozos y la captación directa, a través de tuberías, de agua de ríos o manantiales cercanos al municipio. Sucede en Roma un problema que invita a repensar los métodos de suministrar agua, el aumento poblacional, que genera dos problemas: la incapacidad de los recursos hídricos de hacer frente a la nueva demanda y, la contaminación de éstos, derivado de ese incremento poblacional<sup>56</sup>.

Para el caso romano debemos realizar una diferenciación previa, vinculada a la posición o situación geográfica en que se localizase la villa, es decir, si nos encontramos en una zona rural o, por el contrario, en una urbe, afectando, de este modo, a la disponibilidad y accesibilidad al agua. De esta suerte, nos interesa la situación de abastecimiento de agua potable para las *domus* situadas en las urbes, para detenernos después en los métodos que las villas afincadas en las zonas rurales tenían.

Las *domus* romanas situadas en entornos urbanos son, de igual manera que las grandes obras ya analizadas, otra de las maravillas arquitectónicas romanas, las cuales contaban con una ingeniosa forma de captar aguas pluviales. Si bien en el caso de las casas situadas en entornos urbanos, la vía habitual de suministro de agua era a través de

---

<sup>56</sup> FERNANDEZ CASADO, Carlos. *Ingeniería Hidráulica Romana*. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puentes y Ediciones Turner, Madrid, 1983.

la colección de agua a través de las diversas fuentes públicas disponibles, de carácter gratuito para el ciudadano, es posible encontrar otros métodos a contemplar.

Si bien la principal función de las *domus* era residencial, también, sobre todo gracias a los avances en la técnica edificatoria, era posible realizar una suerte de “autosuministro” de aquellas aguas pluviales que podían ser captadas. El aprovechamiento de las aguas pluviales es un recurso imprescindible para entender el suministro de agua en Roma, en este caso, pudiendo ser un suministro “privado” que cada ciudadano romano que tuviera una villa podía utilizar. Dos son los elementos esenciales, en las *domus* romanas, para la captación de las aguas provenientes de la lluvia, el *compluvium* y el *impluvium*<sup>57</sup>.

En segundo lugar, anticipamos, para tratarlo más adelante, vinculado al precio del agua en Roma, que algunas villas y hogares romanos llegaron a disponer de un abastecimiento directo de aquellas aguas que transportaban los acueductos, si bien siempre bajo concesión del emperador, y haciendo frente al coste del suministro.

Una vez vistas las formas de captación y de distribución de agua para aquellas fincas privadas ubicadas en entornos urbanos, queda determinar de qué modo los ciudadanos romanos o de sus provincias que habitaban en territorios rurales podían satisfacer tan básica necesidad como la de beber. Para poder empezar a determinar los métodos, es imprescindible recuperar al agrónomo COLUMELA, mencionando éste la importancia del agua proveniente de las lluvias como una fuente óptima para abastecerse, sobre todo atendiendo a la calidad y pureza de ésta. En este sentido afirma que:

“Debe haber una fuente que siempre tenga agua, ora nazca dentro de la casería, ora se introduzca de afuera; y cerca de ella un parage donde poderse proveer de leña y que tenga pastos. Si no hubiera agua corriente, búsquese en la inmediación agua de pozo que no sea hondo, ni de ella sea amarga ó salobre. Si ésta también faltare, y la poca esperanza de encontrar manantial obligáre á ello, se construirán cisternas muy capaces para los hombres, y charcas para los ganados, á fin de recoger en último recurso el agua de lluvia, que es la mas á propósito para la salubridad del cuerpo; pero el modo de tenerla excelente es conducirla por atanores de barro á una cisterna cubierta, o aljibe” [sic.]<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Como indica CASTRO GARCÍA, María del Mar, “Este medio se completa con el modelo canónico de captación y disposición privada del agua en las *domus*, a través del sistema de *compluvium* e *impluvium*, y las cisternas en atrios y peristilos en el ámbito de la *domus*”. En “Modelos de abastecimiento urbano...”, *op. cit.*, p. 108.

<sup>58</sup> COLUMELA, Lucio Julio Moderato, *Los doce libros de la agricultura*, Tomo I, Libro Primero, Capítulo V, Madrid, 1824, Imprenta de D. Miguel de Burgos, p. 21

Se aprecia, de este modo, como el autor gaditano esgrime el agua de lluvia como un recurso imprescindible para los predios romanos, para su uso, tanto doméstico como para abreviar el ganado. Del mismo modo, pone de relieve el uso de manantiales como fuente segura de agua, pero la situación no es la misma en un entorno urbano que rural. Las soluciones romanas a este problema fueron dos: el uso de cisternas para abastecer ciudades, y la utilización de ingenios técnicos en las villas y hogares para que captaran agua ellos mismos. Y son estos últimos los que ahora interesa destacar.

COLUMELA en su texto, y en otro orden de cosas, nos aporta más datos sobre la situación ideal o idónea de las *vinariae cellae*, las bodegas donde se almacena el vino. La importancia de esto, que *a priori* podría parecer trivial, para la investigación radica en que nos indica también dónde es preciso situar, tomando como referencia las bodegas, las cisternas de almacenamiento de agua en las villas romanas<sup>59</sup>, siendo:

“La misma razón hay para tener en bajo la bodega del vino, ésto es su conservación, y ésta oficina debe estar bien lejos de los baños, del horno, del muladar y de las demás inmundicias, que exhalan mal olor, como también de las cisternas y de las aguas corrientes, que esparcen al rededor de sí una humedad que echa á perder el vino” [sic.]<sup>60</sup>.

Derivado de este último extracto podemos afirmar que las fincas rústicas tenían otros dos métodos, de gran eficacia y calidad para el suministro de agua, como eran los pozos y las cisternas.

---

<sup>59</sup> Tal como se desprende del texto de COLUMELA, las villas afincadas en zonas rurales tenían varias funciones, a parte de la obvia como vivienda habitual de los propietarios, también eran explotaciones económicas agrícolas y de explotación animal o con actividades piscícolas.

Mejor descripción de las casas situadas fuera de las urbes es la facilitada por FORNELL MUÑOZ, Alejandro, “Control y uso del agua en las villas de la Bética”, en *Actas del Congreso Internacional AQVAM PERDVCENDAM CVRAVIT. Captación, uso y administración del agua en las ciudades de la Bética y el Occidente romano*, Universidad de Cádiz, 9 al 11 de noviembre de 2009, Cádiz, pp. 365 - 381:

“Como construcción en el campo (casa), la villa, descrita por Columela en su morfología más canónica y completa, se articula en tres partes: *urbana*, *rustica* y *frumentaria*.

La llamada *urbana* o *dominica* constituye la parte noble del hábitat, pues es el lugar de residencia del *dominus* o propietario de la finca, su familia y huéspedes. Frente a ella, la *pars rustica*, constituye el lugar de residencia de la mano de obra esclava y el personal vinculado a la gestión de la explotación, donde se estabulan los animales, y donde se guardan los instrumentos empleados en las labores agrícolas. Finalmente, y comprendida dentro de la anterior, se encuentra la *pars frumentaria*, un espacio donde tiene lugar las actividades de elaboración, conservación y almacenaje de la producción agrícola”.

<sup>60</sup> ALVAREZ DE SOTOMAYOR Y RUBIO, Juan María. *Los doce libros de agricultura...*, op. cit., p. 25.

### 3. De la regulación de las aguas.

Seguidamente pasamos a abordar, de forma sucinta, tres cuestiones relativas al régimen jurídico de las aguas en Roma. En primer lugar, determinar la titularidad de las aguas en el período romano, fijando las partes públicas y privadas de agua, sobre todo en su aprovechamiento; en segundo lugar, el precio, es decir, quién y qué pagaba por el suministro de agua y las obras asociadas a este abastecimiento; y en última instancia valoraremos la situación de la *Hispania* romana.

#### A. La titularidad de las aguas.

De gran importancia para esta investigación es determinar la titularidad de las aguas durante el período de dominación romana. Si por algo podemos destacar la civilización romana es por la propia romanización de todas las provincias que quedaron bajo su influencia tras guerras y procesos de conquista, así como también por una “romanización técnica”, es decir, por todas las mejoras técnicas que introdujeron en el mundo, y en el sector hídrico en particular. Estas grandes obras que construyeron son testimonio de lo expuesto anteriormente, así como la propia perdurabilidad de su uso.

Estas mejoras técnicas, en gran medida, fueron necesarias o forzosas, provocadas por la rápida urbanización de los municipios romanos, exigiendo de este modo el abastecimiento de agua a un gran número de población, pero también por el uso lúdico que los romanos hacían de los recursos hídricos. Las obras civiles fueron fundamentales para el funcionamiento de la sociedad, pero debemos plantearnos la cuestión sobre la titularidad sobre las aguas y el régimen jurídico aplicable a éstas, para su uso y utilización.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, el suministro de agua era una actividad prioritaria en Roma, y, por este motivo, múltiples fueron las soluciones técnicas por la que optaron para poder dar satisfacción a la necesidad de beber agua, como también para satisfacer necesidades de carácter lúdico. Ríos, pozos, aguas pluviales, cisternas y, finalmente, acueductos, fueron los recursos que utilizaron, todos ellos para transportar o suministrar agua.

Por este motivo debemos detenernos para establecer unas bases del debate respecto a la titularidad de las aguas bajo el Derecho romano, determinar quién era el poseedor de las aguas, diferenciar entre la parte pública y la parte privada, elementos nucleares del Derecho romano –capital en la cultura jurídica continental posterior–, trascendental para comprender el desarrollo en la gestión del agua durante la dominación romana de gran parte de Occidente<sup>61</sup>.

Debemos remitirnos, para poder discernir sobre la titularidad de las aguas, al Digesto, la compilación jurídica del año 533 del emperador Justiniano, la cual incluye remisiones a las aguas y a su régimen jurídico. La necesidad de articular la regulación de los recursos hídricos es inapelable, tal como sucede en la actualidad<sup>62</sup>.

Son varios los recursos hídricos que deben tenerse en cuenta a la hora de tratar la titularidad que autoridades romanas o propietarios de fincas privadas podían tener. Por este motivo analizaremos la titularidad sobre los ríos<sup>63</sup>, el cual constituye el ejemplo más representativo, así como de los más utilizados, a lo largo de esta investigación. De este modo el análisis de la dicotomía entre público y privado lo centraremos en los ríos, recurso esencial en el abastecimiento de agua<sup>64</sup>, siendo ésta transportada a través de los diferentes acueductos dispuestos a tal efecto y almacenada para su posterior distribución.

La perennidad del río sería la característica que nos permitiría diferenciar entre ríos públicos o ríos de carácter privado, tal como ULPiano dejó escrito en el Título XII del Libro XLIII del Digesto: “algunos ríos son públicos, y otros no; Cassio detiene que es río público el que sea perenne; esta opinión de Cassio, que también aprueba Celso, parece que es admisible”<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> PONTE-ARREBOLA, Vanessa, “Ingeniería romana, obras públicas e importancia de las cosas públicas en derecho romano”, en *RDDA*, núm. 17, 2017, pp. 111 - 139.

<sup>62</sup> En las leyes contenidas en las XII Tablas ya es posible encontrar referencias a una primera regulación de las aguas, más concretamente, a los posibles daños que las aguas pluviales pueden ocasionar en los predios privados (“*Si una propiedad se perjudica por la recepción de las aguas pluviales que vienen de la propiedad vecina, el dueño de aquella puede pedir indemnización.*”).

<sup>63</sup> ALBUQUERQUE, Juan Miguel, “Reconocimiento pretorio y jurisprudencial de la función social de los bienes destinados al uso público –*res publicae in publico usu*–”, en *RDDA*, núm. 17, 2017, pp. 141 - 161.

<sup>64</sup> Si bien existe un reconocimiento a la propiedad privada en el Derecho Romano, d’ORS considera que el agua no puede ser objeto de propiedad. D’ORS I PÉREZ-PEIX, Àlvaro. *Derecho privado romano*, Ed. EUNSA, Ediciones de la Universidad de Navarra, 9ª edición, p. 180.

<sup>65</sup> Texto disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/602-cuerpo-del-derecho-civil-romano-t-iii-digesto>



Otro de los elementos para considerar público, o no, un río, era el caudal o tamaño de éste<sup>66</sup>. En este sentido, entonces, tenían la consideración de públicos aquellos *fluvius*, los cursos de mayor importancia, mientras que los *rivis*, de menor importancia, y que podían tener la consideración de privados, pero también de públicos, atendiendo a diferentes criterios<sup>67</sup>. Entre los criterios que GERENZ KRAEMER menciona, interesa destacar, el uso común del agua, que provocaba la inserción de esas aguas bajo el manto de la titularidad pública del recurso. En el Digesto 43, 12, 10 encontramos, en otro orden, la consideración de aguas privadas, siendo el caso de “si el río circundase algún terreno, permanece éste siendo de quien fue; así, pues, si allí se hizo alguna cosa, no fue hecha en río público; y no está sujeto a este interdicto lo que se haya hecho en lugar privado, ni ciertamente lo que se haga en río privado; porque lo que se hace en un río privado es lo mismo que si se hiciera en otro lugar privado”.

Vemos de este modo que la principal distinción entre ríos públicos y privados responde a: en primer lugar, el tamaño del río, en segundo lugar, el uso que se dé a éste y, finalmente, al paso del río por predios privados. Si bien, entendemos que en este último caso, queda supeditado al interés general para el caso que el río sea necesario para abastecer de agua una comunidad.

En el protoestado de Derecho que fue el Imperio Romano –bajo el prisma de los Estados de Derecho actuales– el interés y la *res publica* eran elementos esenciales para comprender la dicotomía público y privado, primando de forma especial la primera sobre cualquier otro tipo de interés<sup>68</sup>. Y asimismo, en el caso de las aguas encontramos esta primacía de lo público. Tal es así que Frontino, en relación al otorgamiento de concesiones, relata en su obra:

“Los cónsules Quinto Aelio Tubero y Paulo Fabio Máximo, tras realizar un informe detallando que algunos particulares toman agua directamente de los

---

<sup>66</sup> ALBURQUERQUE, Juan Miguel. “Publicidad de los ríos en Derecho romano. Perspectiva interdictal y criterios jurisprudenciales (D. 43,12,1), en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 7, 2002, pp. 9 - 48.

<sup>67</sup> GERENZ KRAEMER, Gabriel María, *Usos y Derecho de las aguas...*, *op. cit.*, pp. 164.

Digesto 43, 12, 1: “El río se ha de distinguir del arroyo por su magnitud, o por las apreciaciones de los habitantes de los alrededores”. En este caso, como bien indica GERENZ KRAEMER, la opinión del habitante será siempre subjetiva, vinculada a los usos que esa agua tenga en la zona.

<sup>68</sup> En Derecho Romano se pueden diferenciar dos tipos de *res publica*, las *res publicae in publico uso*, siendo aquellos bienes de titularidad pública que se encuentran sometidas a un régimen de uso comunitario y gratuito, como serían las aguas públicas y, en segundo lugar, se localizan las *res publicae in pecunia populi o in patrimonio populi*, siendo las que producían algún tipo de beneficio en el erario público. FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio. *Derecho público romano*. Ed. Civitas, 2018,

conductos públicos, y habiendo preguntado al Senado al respecto sobre el tema, se resuelve lo siguiente: Que no se permitirá a ningún particular tomar agua de los conductos públicos; y que todos aquellos a quienes se ha concedido el derecho de tomar agua la tomarán de los depósitos de agua que los Comisarios de Aguas indiquen, dentro de la Ciudad, para que los particulares pueden construir adecuadamente los embalses con el fin de tomar de ellos el agua que han recibido de algún embalse público; y que ninguno de aquellos a quienes se ha concedido el derecho de tomar agua de los conductos públicos tendrá derecho a usar una tubería más grande que una *quinaria* para un espacio de cincuenta pies desde el depósito del que va a sacar el agua".

En esta resolución del Senado transcrita, cabe señalar que ésta no permite la extracción de agua salvo de los depósitos, a fin de que no se produzcan cortes en las conducciones o en las tuberías públicas.

El derecho al agua concedida no pasa ni a los herederos, ni al comprador, ni a ningún nuevo propietario de la tierra. Los establecimientos públicos de baño tuvieron desde antiguo el privilegio de que el agua que una vez que se les conceda, deben ser suyos para siempre<sup>69</sup>.

De esta suerte, tal como queda expuesto, durante el período romano las concesiones de agua se realizaban a título personal, sin posibilidad de transmisión. En este sentido, función del *curator* sería revisar la persona que ostentaba dicha concesión, así como la verosimilitud de otros requisitos, como el permiso del emperador y el pago de tributos. Otra de las tareas que tendría asignadas es vigilar que el individuo no utilizara más agua de la determinada en la concesión.

## B. El precio del agua.

Una cuestión importante, sea cual sea el momento histórico, es el precio, o sea el coste, que un servicio o bien tiene, y es sustancial evaluar la situación en Roma. Es fácil advertir que las construcciones y edificaciones antes descritas, sobre todo las que se centran en un abastecimiento global, es decir, a toda una comunidad, reportan un alto coste monetario<sup>70</sup>, así como también un alto coste tiene su mantenimiento y posibles

---

<sup>69</sup> McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, *op. cit.*, pp. 438 – 441.

<sup>70</sup> Frontino da cuenta del coste del Aqua Marcia, de 180 millones de sestercios, el año 144 a. C.

McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, *op. cit.*, pp. 344 - 345: "We read in Fenestella, that 180,000,000 sesterces were granted to Marcius for these works, and since the term of his praetorship was not sufficient for the completion of the enterprise, it was extended for a second year".

reparaciones que pueden suceder con el paso del tiempo<sup>71</sup>, por el efecto, por ejemplo de la propia agua, que puede erosionar los materiales<sup>72</sup>.

Como hemos anticipado, las grandes construcciones, tales como los acueductos, se les atribuía otras funciones, entre ellas, una de carácter publicitario y promocional de quien lo financiaba. Incluso yendo un poco más allá, lo que se pretendía era dejar un legado, una marca en la historia. No en vano hablamos del abastecimiento del agua, una necesidad esencial para toda persona y toda comunidad, sobre todo la romana, que no sólo concebía el agua como un recurso imprescindible para la subsistencia del ser humano, sino también como un elemento de socialización al abastecer grandes termas y baños públicos.

Queda pendiente, entonces, determinar quién costaba este gran desembolso de dinero, en la construcción de estas grandes obras y, si los ciudadanos romanos debían realizar algún tipo de pago, impuesto o tributo para poder abastecerse de agua.

Sobre la primera cuestión, podemos decir que los aristócratas romanos eran los que costeaban estas grandes obras públicas<sup>73</sup>, siendo una forma de perpetuar su legado a través del tiempo<sup>74</sup>. También el coste de reparación y mantenimiento de estas obras era a cargo de los presupuestos públicos, como FRONTINO relata en su obra:

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 455 - 457.

<sup>72</sup> En este sentido, respecto al mantenimiento de los acueductos, Frontino nos da testimonio “Fare aut vetustate aut vi tempestatium aea partes ductuum laborant quae arcuationibus sustinentur aut montium lateribus applicatae sunt, et ex arcuationibus aea quae per flumen traiciuntur. Ideoque haec opera sollicita festinatione explicanda sunt. Minus iniuriae subiacent subterranea nee gelicidiis nee caloribus exposita. Vitia autem eiusmodi sunt, ut aut non interpellato cursu subveniatur eis, aut emendari nisi averso non possint, sicut ea quae in ipso alevo fieri necesse est”.

Traducción propia: La necesidad de proceder a las reparaciones surge por las siguientes razones: el daño se produce por la acción de los propietarios colindantes, por la edad [paso del tiempo] por las tormentas o por los defectos de la construcción original, lo que ha sucedido con bastante frecuencia en obras recientes. Por este motivo deben ser advertidos y tratados con cuidado y rapidez.

En cambio, las partes subterráneas que no se encuentran sometidas al calor o a las heladas son menos susceptibles de sufrir daños.

Los defectos pueden ser del tipo que se pueden remediar sin detener el flujo del agua, o los que por su naturaleza no se pueden hacer sin desviar el flujo, como, por ejemplo, las reparaciones que deben hacerse en el propio canal.

<sup>73</sup> Durante el período republicano de Roma, se construyó también el *Anio Vetus*, el *Aqua Marcia* y el *Aqua Tepula*, siendo el primero financiado con los ingresos de la victoria en las Guerras Píricas, el segundo a través de una subvención del Senado y, el tercero, a cuenta de los ingresos generales de la República. ROBINSON, O. F., *Ancient Rome: City planning and administration*. Routledge, London and New York, 1992, p. 83.

<sup>74</sup> MORENO GALLO, Isaac, “Abastecimientos de agua romana...”, *op. cit.*, p. 6;

“A fin de que los propietarios no puedan impedir el paso a los contratistas el acceso a los conductos para realizar reparaciones, se aprobó una resolución en el Senado, que presento a continuación:

“Los cónsules Quintus Aelius Tubero y Paulus Fabius Maximus, habiendo hecho un informe relativo a la restauración de los canales, conductos y arcos del [*Aqua*] Julia, Marcia, Apia, Tepula y Anio, y habiendo preguntado respecto el tema, se resuelve: que cuando se reparen los canales, conductos y arcos, que Augustus Caesar prometió al Senado reparar a su costa, la tierra, el barro, la piedra, la arena, la madera, etc., que son necesarios para la obra, serán concedidos, retirados, tomados y traídos de las tierras de los particulares, su valor será tasado por algún hombre honesto, y cada uno de ellos será tomado de la fuente que más convenga, sin perjudicar a los particulares, serán retirados, tomados y traídos; y que las vías y caminos que atraviesan las tierras de los particulares permanecerán abiertos, sin perjudicarlos, y se permitirá su uso, tantas veces como sea necesario, para el transporte de todas estas cosas con el fin de reparar las obras”<sup>75</sup>.

Vemos, de este modo, como existe una sumisión al interés público, a un bien superior, de los particulares para proceder a la reparación de los acueductos, si bien, como se desprende del texto traducido y transcrito, toda expropiación de los particulares deberá ser resarcida<sup>76</sup>, económicamente, tras una valoración justa efectuada por un “hombre honesto”<sup>77</sup>.

El segundo punto a tratar, el relativo al precio que los ciudadanos debían pagar, o no, el suministro del agua es más complejo, por la variedad de formas de abastecerse de agua que los romanos tenían, como hemos ido exponiendo. Los pozos, las cisternas llenadas con agua de lluvia o agua conducida desde manantiales o ríos cercanos, el “autosuministro” de las propias villas, los acueductos, las fuentes públicas, etc. abren un amplio abanico de posibilidades.

---

<sup>75</sup> Traducción propia. El original, en latín e inglés, McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, op. cit., pp. 456 – 457.

<sup>76</sup> Conviene destacar, igualmente, que una vez practicada la expropiación, la autoridad romana competente, delimitaba de forma clara el terreno que se utilizaría para la construcción del acueducto, y en caso de que hubiese partes sobrantes, serán vendidas de nuevo al antiguo propietario. *Ibid.*, pp. 458 - 461.

<sup>77</sup> SERRIGNY, D. *Droit Public et Administratif Romain ou institutions politiques, administratives, économiques et sociales de l'empire romain du IVe au VIe siècle (de Constantin a Justinien)*. Tome Second. Aug. Durand, Libraire-Éditeur, Paris, 1862.

« Les sénatusconsulte de l'an de Rome 741, relatif aux aqueducs de Rome, et dont Frontin nous a conservé le texte, contenait des dispositions fort équitables et très-favorables au droit individuel de propriété. Si le propriétaire dont le terrain était traversé par ces aqueducs se montrait trop difficile pour céder les parties nécessaires à la conduite des eaux, on lui achetait la totalité de son fonds, et, après l'emploi de ce qui était utile pour l'établissement de l'aqueduc, on revendait le surplus. Le texte suppose clairement un cas d'expropriation.

Corresponde, en este apartado, realizar ciertas apreciaciones. En primer lugar, se debe predicar la gratuidad del agua para los ciudadanos romanos. El motivo fundamental para tal afirmación es la existencia propia de métodos de autoabastecimiento, sea a nivel urbano o rural. En este sentido, no se puede exigir el pago, tal como sucede en la actualidad, por el consumo que uno hace de agua directamente de un río, un arroyo, o una fuente pública. Y esa misma situación se aplicaba a los romanos, que podían consumir de forma gratuita el agua que circulaba de modo *natural*, es decir, que no venía conducida por algún medio humano, como un acueducto –si bien seguidamente haremos alguna apreciación al respecto– o bien aquella agua que finalizaba su largo recorrido en una fuente de acceso y consumo público.

En segundo lugar, tampoco se puede exigir el pago de un precio a aquellos ciudadanos que, con sus propios medios, conseguían autoabastecerse de agua, a través de los métodos ya vistos, como pozos, cisternas o el modo de edificación de las propias villas romanas. El coste sólo es predicable de la propia construcción, pero no en sí del consumo del agua que el romano hiciera.

En cambio, sí que es posible observar un caso en que se debían pagar tributos por el consumo de agua, y es el que relata VITRUVIO en su libro, cuando realiza una división tripartita respecto del agua que se almacena y su uso y distribución.

“En el aljibe central se colocarán unas cañerías, que llevarán el agua hacia todos los estanques públicos y hacia todas las fuentes; desde el segundo aljibe se llevará el agua hacia los baños, que proporcionarán a la ciudad unos ingresos anuales; desde el tercero, se dirigirá el agua hacia las casas particulares, procurando que no falte agua para uso público. Los particulares no podrán desviar para su uso privado el agua de uso público, ya que habrá unos conductos especiales directamente desde los aljibes. La razón que me ha empujado a establecer este reparto del agua es que los particulares que tengan agua en sus propias viviendas deben satisfacer impuestos para el mantenimiento de los acueductos”<sup>78</sup>.

Vemos, de este modo, que en todo caso el acceso de agua en casas particulares era opcional, y que sólo podría derivarse de una situación socioeconómica importante, que permitiese una conexión directa al suministro de agua. En estos casos sí que, al realizar un “uso privado” de un bien público, el agua, los ciudadanos romanos que tuvieran la

---

<sup>78</sup> Vitruvio. *De Architectura*. Libro VIII, Cap. I, p. 212.

posibilidad de enlazar el aljibe a casa, deberán pagar los impuestos destinados a mantener el acueducto en perfecto estado para su uso. Sin embargo, para proceder a realizar esta canalización hasta las casas particulares, y tal como FRONTINO relata en su texto:

“Circa ius dueendae aquae in privatis observanda sunt, ne quis sine litteris Caesaris, id est ne quis aquam publicam non impetratam, et ne quis amplius quam impetravit ducat”<sup>79</sup>.

### C. La situación en Hispania. Especial referencia al bronce de Contrebia.

La Península Ibérica, por su magnífica situación geográfica, siempre ha sido una tierra codiciada y deseada por varias de las civilizaciones clásicas. Muestra de ello son las numerosas colonias griegas, fenicias o cartaginesas repartidas por la geografía hispánica; o la propia conquista por parte del Imperio Romano entre los siglos III y I a.C. En este sentido, PLINIO EL VIEJO dejó escrito, de forma clara, la riqueza mineral de la Península en “minas de plomo, hierro, cobre, plata y oro. La Citerior, también tiene la piedra especular, y cinabrio en la Betica”<sup>80</sup>.

Como ya hemos ido advirtiendo, el Derecho administrativo actual se nutre de muchas de las instituciones del Derecho romano<sup>81</sup>. Y como no puede ser de otro modo, también las aguas son y fueron objeto de especial atención por parte de los romanos que llegaron a la Península. Con la romanización de los pueblos íberos llegó, no sólo una substancial mejora técnica en el uso y aprovechamiento de las aguas, sino también una influencia vinculada a la normativización y regulación de los cauces y usos del agua<sup>82</sup>.

El desarrollo del Imperio –aunque Roma tuvo varios regímenes políticos, pero nos referimos a Imperio Romano como la caracterización más común para referirse históricamente al periodo de dominación romana de Occidente y gran parte de Oriente– llevo aparejado el surgimiento de todo un aparato administrativo complejo y bien

---

<sup>79</sup> Traducción propia: “nadie podrá acceder a agua sin autorización del César, es decir, nadie sacará agua del suministro público sin una licencia, y nadie sacará más de lo que se ha concedido”.

McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, *op. cit.*, pp. 434.

<sup>80</sup> Plinio el Viejo, *Historia Natural*, Libro III, Capítulo III.

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio. *Derecho público romano*. Ed. Civitas, 2018.

<sup>82</sup> Sobre la romanización de *Hispania*, véase RODRÍGUEZ-ENNES, Luis. “El proceso romanizador territorial y jurídico en Gallaecia”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, pp. 705 - 726.

elaborado con el que podemos encontrar las primeras regulaciones en materia de agua legadas por los romanos en la Península.

En materia de aguas, uno de los documentos más antiguos que podemos encontrar es el bronce de *Cotrebis*<sup>83</sup>. El nombre lo recibe del lugar en el que fue descubierto, en los restos arqueológicos de la ciudad romana de *Contrebia Belaisca*, fundada sobre el Siglo VI a.C., La trascendencia de la canalización del agua en el territorio peninsular se hace notorio con el documento encontrado en 1975 en el yacimiento de Cabezo de las Minas, cerca de Zaragoza<sup>84</sup>. Este documento, un grabado en bronce, de 438 por 208 mm, cuenta con una inscripción en latín, dispuesto en 20 líneas. Este documento es un texto jurídico, el primero en la Península que trate temas hídricos, datado en 15 de mayo del año 87 a.C.

El bronce de *Contrebia* constituye la primera resolución jurídica vinculada a la conducción de aguas, en este caso, a través de una acequia, canal que permite el transporte del agua, asimilable al acueducto si bien no con la misma complejidad técnica. El conflicto nace de la voluntad del pueblo de los Salvienses de acceder al agua del río Jalón, oponiéndose a ello los Alavonenses<sup>85</sup>. El fallo fue encargado a una parte neutral, a la ciudad de *Contrebia Belaisca*, bajo la supervisión del procónsul romano Cayo Valerio Flacco<sup>86</sup>.

En la traducción del texto, no nos encontramos en ningún caso ante una norma de derecho, sino ante la resolución de un conflicto vinculado al acceso al agua del río Jalón por parte de un pueblo íbero –los Salvienses–, siendo el principal medio de abastecimiento del pueblo vascón de los Alavonenses. Lo trascendental de este texto es, en esencia, la articulación de un medio de resolución de conflictos antes de la plena romanización de *Hispania* y, en sí, la propia existencia de una confrontación –

---

<sup>83</sup> Para un estudio más profundo sobre el bronce, las consecuencias jurídicas e históricas, así como una mejor aproximación a las partes litigantes, véase FATÁS CABEZA, Guillermo. “El nuevo bronce de *Contrebia*”, en *Pyrenae: revista de prehistòria i antiguitat de la Mediterrània Occidental*, núm. 13 - 14, 1977 - 1978, pp. 193 - 210.

<sup>84</sup> En la Ciudad de Zaragoza se erigió 21 siglos después un monumento que conmemora el litigio mantenido entre ambos pueblos prerromanos.

Noticia disponible en: [http://www.zaragoza.es/ciudad/noticias/detalle\\_Noticia?id=220690](http://www.zaragoza.es/ciudad/noticias/detalle_Noticia?id=220690)

<sup>85</sup> En todo caso en el bronce no figura un posible litigante más, la “*ceivitas Sosinestana* que, originariamente, vendió un campo sobre cuyo uso se plantea el caso. No sabemos nada acerca de su emplazamiento; aunque debe de ser inmediato al de las otras dos, si es que no eran colindantes entre sí, que sería la más fácil manera de explicar el interés común por un territorio, seguramente de cultivo”. FATÁS CABEZA, Guillermo. “El nuevo bronce...”, *op. cit.*, pp. 193 - 210.

<sup>86</sup> GEREZ KRAEMER, Gabriel María, *Usos y Derecho de las aguas...*, *op. cit.*, pp. 134 - 135. El autor apunta que el presente litigio se centra en la conducción de agua con destino al riego, con finalidades agrícolas, en ningún caso se trata de una conducción de agua cuyo fin sea el abastecimiento de poblaciones.

posiblemente, de las primeras en territorio peninsular a resolver por medios jurídicos— para acceder a un recurso hídrico.

Traducción del bronce<sup>87</sup>:

“Sean jueces quienes del senado contrebiense se hallaren presentes. Si resulta probado que el terreno que los saluienses compraron a los sosinestanos para construir una canalización o hacer una traída de aguas de cuyo asunto se litiga, lo vendieron los sosinestanos con pleno derecho a los saluienses, [aun] contra la voluntad de los alavonenses. En tal caso, si así resulta probado, sentencien estos jueces que el terreno de cuyo asunto se litiga lo vendieron los sosinestanos a los saluienses con pleno derecho; si resulta probado que no, sentencien que no lo vendieron con pleno derecho.

Sean jueces los mismos suprascritos. Si resultara aplicable el derecho civil a Sosinesta (“si Sosinesta fuera una civitas”), entences, en el lugar en que, muy recientemente, los saluienses, de manera oficial, colocaron estacas asunto sobre le que versa esta causa [juzguen] si podían los saluienses con pleno derecho hacer la canalización a través de un terreno público de los sosinestanos, por el interior de esos mojones. O si los saluienses podrían, con pleno derecho, hacer la canalización a través de un terreno privado de los sosinestanos, por le cual habría de discurrir la canalización, a condición [en tal caso] de que los saluienses pagaran dinero en la cuantía en la que fuera tasado el terreno por el que discurría la canalización. En tal caso, si así resulta probado, sentencien estos jueces que los saluienses pueden hacer la canalización con pleno derecho. Si no resulta probado, sentencien que no pueden hacerlo con pleno derecho.

Si sentencian que los saluienses podrían hacer la canalización, que los saluienses paguen entonces corporativamente por el campo privado a cuyo través será conducida la canalización, de acuerdo con el arbitraje de cinco [miembros] que la magistratura contrebiense designe [a tal fin] de su senado.

Sancionó aprobatoriamente el procedimiento judicial Cayo Valerio Flacco, hijo de Cayo, general en jefe [procónsul de la Provincia H. Citerior].

Manifestaron [los jueces] esta opinión: “Puesto que poseemos la facultad de juzgar, fallamos, en el asunto de que se trata, a favor de los saluienses”.

Cuando este asunto fue juzgado, éstos fueron los magistrados contrebienses: Lubbo, de los Urdinos, hijo de Letondio, pretor [de Contrebia]; Lesso, de los Sirisos, hijo de Lubbo, magistrado; Babbo, de los Bolgondisos, hijo de Ablón, magistrado; Seglio, de los Annios, hijo de Lubbo, magsitrado; ...ato, de los ...ulovios, hijo de Uxentio, magistrado; Ablón, de los Tindilios, hijo de Lubbo, magistrado.

La causa de los saluienses la defendió ...asio, hijo de ...eihar, saluiense. La cusa de los alavonenses la defendió Turibas, hijo de Teitabas, alavonense.

---

<sup>87</sup> Traducción localizada en FATÁS CABEZA, Guillermo, *Contrebia Belaisca II: Tabula Contrebiensis*, Ed. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980.



Actuado en Contrebia Balaisca, en los Idos de mayo, siendo cónsules Lucio Cornelio (Cinna) y Gneo Octavio (año 87 a. de. C.)”.

#### **4. De la administración de las aguas. La figura del *curator aquarum*.**

Por último, queda cerrar esta parte dedicada a Roma y a su sistema de distribución y suministro de agua con una de las figuras más importantes, por no decir la más importante, en materia de agua, el *curator aquarum*, Sexto Julio Frontino, que nos legó un texto de valor incalculable que nos permite acercarnos más aun a la regulación y gestión de los recursos hídricos, *De aquæductu urbis Romæ*.

El texto, ampliamente utilizado durante esta primera parte de la investigación, constituye un testimonio detallado sobre datos, hechos, así como cualquier vicisitud vinculada al manejo, estudio y cuidado de los acueductos, elementos imprescindibles para asegurar un nivel de vida adecuado al ciudadano romano. En este texto se recogen los datos detallados, tales como el volumen de suministro de agua, el uso del agua – si el total se dedicaba al abastecimiento de la población o a termas y baños públicos– o el largo y distancia del recorrido de todos los acueductos construidos hasta la fecha en Roma; pero más importante, nos habla de la administración de éstos, así como de los encargados de su cuidado y gestión, o de aquella normativa aplicable a su cura.

Es importante estudiar la Historia, y más la de Roma, por su clara influencia en el proceso de romanización de la Península. Los romanos aplicaron las técnicas e innovaciones que aprendieron a todos los territorios bajo su dominio, y el Derecho no fue una excepción. De este modo, lo relatado en el texto de FRONTINO sería de aplicación tanto en *Hispania* como en la *Galia*.

Finalmente, debemos destacar la posibilidad de hacer, con todas las salvedades posibles, un paralelismo ya no sólo con la gestión municipal actual del servicio de abastecimiento de agua, sino una que reportaría más beneficios a cualquier investigación poder comparar las tareas que el *curator* realizaba con las que se quieren atribuir a una agencia independiente que regule el sector del agua en nuestro país. Esta idea, que se ha ido esparciendo estos últimos años como contrapeso a las tendencias remunicipalistas suscitadas durante esta última década en nuestro país, pueden nutrirse de las vivencias del gestor romano por excelencia.

Una de las figuras más trascendentes y con más atractivo a la hora de estudiar el sistema de abastecimiento de agua potable en Roma es la del *curator aquarum*<sup>88</sup>, una de las tres curadurías urbanas existentes, junto con la relativa a las obras públicas (*cura operum publicorum et aedium*) y la del río Tíber y del saneamiento de aguas (*cura alvei Tiberis, riparum et cloacarum Urbis*), correspondiendo así a tres de los grandes servicios que la Administración romana facilitaba a sus ciudadanos, abastecimiento, saneamiento y construcción y mantenimiento de carreteras.

El *curator aquarum* era un senador de rango consular nombrado directamente por el emperador romano, asistido por un procurador y, dirigiendo un equipo de esclavos para realizar funciones de inspección y vigilancia de acueductos, torres de agua y fuentes públicas. Igual de importante que la propia conducción del agua a ciudades y villas, y su regulación, era su administración por parte de autoridades, tanto de carácter municipal como imperial.

Es probable que la figura o personaje más famoso que llegó a ocupar tan importante cargo dentro de la organización imperial romana fue Sexto Julio Frontino<sup>89</sup>, cuya designación como *curator aquarum* se produjo en el año 97 d.C. bajo el gobierno del emperador Nerva<sup>90</sup>. Uno de los hechos que determinan la importancia de Frontino en la historia del suministro de agua es el legado magnífico que nos da en el texto *De Aquaeductu urbis romae*, dejando un impagable testimonio sobre la gestión hídrica en la ciudad de Roma<sup>91</sup>. Gracias a su obra escrita nos ha llegado a nuestros días numerosos datos y referencias sobre la gestión del agua, la legislación y la técnica que se utilizaba.

Su obra no constituye en ningún momento, ni tiene pretensión, de ser un tratado completo sobre ingeniería hídrica en general o sobre los acueductos en particular, así como tampoco, tal como hemos podido comprobar, se dan pistas sobre gestión fiscal del suministro de agua. Tampoco constituye una “guía o manual administrativo” al uso, entendido como un legado para futuras generaciones de *curators*.

---

<sup>88</sup> Este cargo, de carácter administrativo, creado por Augusto, constituyó la continuidad de la tarea iniciada por Agripa en la supervisión, el mantenimiento y la reparación de los acueductos. ROBINSON, O. F., *Ancient Rome*...., *op. cit.*, p. 86.

<sup>89</sup> Para unas notas biográficas sobre Frontino, véase SEXTO JULIO FRONTINO, *De Aquaeductu urbis romae. Las canalizaciones de agua de la ciudad de Roma. Estudio introductorio, traducción y notas de David Paniagua*, Ed. Libros Portico, Zaragoza, 2017 pp. 14 - 20.

<sup>90</sup> CATY, Gilbert. «Histoire d'eau Frontin “curator aquarum”», en *La Revue administrative*, 19e année, n° 111 (mai – juin 1966), pp. 339-342, Ed. Presses Universitaires de France.

<sup>91</sup> Destacable también otra obra del *curator aquarum*, las *Estrategias*, tratado de contenido militar posiblemente escrito durante su estancia en Britania, cuando fue designado gobernador de la isla por el emperador Vespesiano.

Entrado ya en el análisis de la tarea encomendada a Frontino, en primer lugar, responde a toda lógica que dicha función, la de *curator aquarum*, proviene de la designación imperial, rindiéndole lealtad Frontino, y también agradecimiento, al emperador Nerva, consistiendo ésta en una tarea imposible de rechazar, como quedó legado:

“Cum omnis res ab imperatore delegata intentiorem exigat curam, et me seu naturalis sollicitudo seu fides sedula non ad diligentiam modo verum ad amoreni quoque coramissae vei instigent sitque nunc mihi ab Nerva Augusto, nescio diligentiore an amantiore rei publicae imperatore, aquarum iniunctum officium ad usum, tum ad salubritatem atque etiam securitatem urbis pertinens, administratum per principes semper civitatis nostrae viros, primum ac potissimum existimo, sicut in ceteris negotiis institueram, nosse quod suscepi”<sup>92</sup>.

La configuración, con todas las salvedades existentes, del suministro de agua en Roma como un servicio público, cuyo objetivo es la protección del interés general, parece bastante clara, por todo lo expuesto, pero también por la cita previa de FRONTINO, en que la gestión de las aguas tiene un claro impacto sobre la salud y la seguridad ciudadana. La salud, como es obvio, por tratarse el agua de un recurso fundamental para la supervivencia del individuo; la seguridad ciudadana porque en caso de interrupción del suministro de agua, la crispación social sería manifiesta.

Durante de su etapa como *curator*, Frontino tuvo que encargarse del mantenimiento y funcionamiento de los diez acueductos que suministraban agua para el abastecimiento de agua, pero también para baños y termas, existentes en el momento en Roma. Vemos como esta tarea no era fácil, derivándose múltiples problemas de suministro, así como velando la calidad exigible de las aguas. Y estos logros, así como los deberes y responsabilidades asumidas por su puesto son glosadas en *De Aquaeductu urbis romae*.

Podemos deducir del texto que la principal tarea que Frontino, como *curator*, debía acometer era el mantenimiento sobre la red de distribución de agua, evitando por cualquier medio la pérdida de agua durante su conducción hacia la ciudad. La rutina del

---

<sup>92</sup> Traducción propia: “En la medida en que cada tarea que asigna el Emperador exige una atención especial, y en la medida en que estoy instigado, no sólo por diligencia, sino también por devoción, cuando cualquier asunto me es confiado, ya sea consecuencia de mi sentido natural de responsabilidad o de fidelidad, y en la medida en que Nerva Augustus ha puesto sobre mi los deberes de comisario de aguas, una oficina que no sólo se refiere a la convivencia, sino también a la salud y la seguridad de la ciudad, tareas administradas siempre por los más eminentes hombres del Estado”.

día a día aconsejaba al *curator* realizar inspecciones en las conducciones, así como en las cisternas, comprobando la salubridad del agua contenida en ellos.

Para ello se servía de un nutrido grupo de trabajo, entre los que se encontraban arquitectos, técnicos y esclavos –aunque es cierto que se utilizó de forma habitual mano de obra contratada, para poder realizar todas las tareas–<sup>93</sup>. Para poder llevar a cabo las numerosas tareas encomendadas, atendiendo a los diez acueductos dispuestos en la ciudad de Roma bajo la supervisión de Frontino, éste procedía a anotar las tareas a acometer el día antes, para poder hacer un reparto de las labores a realizar –del mismo modo, con gran celo, registraba el trabajo ya finalizado –<sup>94</sup>, siempre bajo el consejo de los arquitectos<sup>95</sup>.

Otra de las grandes preocupaciones que Frontino tenía, y que formaban parte de su ámbito competencial, era el relativo a la existencia de actividades fraudulentas vinculadas al suministro de agua potable. Como hemos comentado, para poder obtener una canalización privada, se requería del permiso del emperador, así como del pago de tributos para satisfacer la prestación del servicio. Y por lo que se desprende de la obra del *curator* parece ser que la utilización de aguas públicas sin permiso imperial ni pago de tributo era una práctica habitual<sup>96</sup>. Esta tarea, tanto preventiva del fraude, como reactiva, detectando los casos de fraude cometido, finalizaba con la condena y la destrucción de la canalización de agua hecha sin permiso, para asegurar la protección del agua como de las propias reservas existentes, necesarias para el suministro continuo de agua<sup>97</sup>.

En última instancia, la distribución del agua también le correspondía como competencia delegada por el emperador. La distribución, bajo las premisas que VITRUVIO nos dejó escritas, siendo ésta un reparto de agua eficiente, atendiendo en todo caso a las necesidades sociales romanas. Pero sin duda ésta no era una tarea fácil, tanto por el fraude que se cometía, que reducía el nivel de agua disponible en las reservas, como por el imperativo del Senado, que exigía que “*dare operam uti salientes publici quam adsiduissime interdium et noctu aquam in usum populi funderent*”<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, *op. cit.*, pp. 449 - 451.

<sup>94</sup> El motivo principal para registrar el trabajo a hacer y el hecho radica en que, tal como apunta Frontino, debida la multitud de personas que trabajan en las labores de mantenimiento y reparación de la infraestructura suministradora de agua en Roma, muchas de ellas podrían carecer de la disciplina y de la rectitud necesaria para realizar labores al servicio del Estado, lo que revertiría, en cierto modo, a través de la crear unas rutinas de trabajo. *Ibid.*, p. 449.

<sup>95</sup> ROBINSON, O. F., *Ancient Rome...*, *op. cit.*, p. 87

<sup>96</sup> McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems...*, *op. cit.*, pp. 348 - 349.

<sup>97</sup> *Ibid.*, pp. 446 - 447.

<sup>98</sup> Traducción propia: las fuentes públicas deben suministrar agua de modo continuado para el uso de las personas, tanto de día como de noche. *Ibid.*, pp. 436 - 437.

Vemos así como la distribución exigía, por indicación del Senado, una de las máximas que todo servicio público requiere, la continuidad en la prestación, evitando todo corte de agua exceptuando casos excepcionales, como pudiere ser una gran sequía. Por todo ello se estableció en Roma, y en grandes ciudades del Imperio, sistemas de canalización de agua, así como depósitos y cisternas que permitieran dicha continuidad. La gratuidad en el servicio sería otro de los rasgos característicos a destacar, exceptuando los casos comentados, que sólo sería accesible a personas importantes dentro de la estructura social romana, por requerir de un permiso del emperador.

De este modo, la multitud de tareas que Frontino, y otros que le precedieron, debieron hacer para mantener bajo control la supervivencia de los ciudadanos y de la propia ciudad de Roma, así como que conservaran el nivel de vida adecuado del que gozaban, con fuentes, baños y termas públicas<sup>99</sup>. Estas tareas requerían de un alto nivel técnico, así como de recursos económicos, materiales y personales, siendo una función con un gran nivel de complejidad e importancia.

La situación no ha variado aun los siglos de distancia. En la actualidad, el agua sigue siendo un recurso imprescindible y nuclear en la estructuración de la sociedad y para la supervivencia del individuo, no se ha encontrado, ni se espera, un recurso que pueda sustituir el agua. Se requiere, de este modo, de una cura especial, de una atención particular, para que poder seguir disfrutando, nosotros, como las próximas generaciones, de este bien de incalculable valor.

---

<sup>99</sup> Sobre el uso del agua en lugares de esparcimiento o de carácter recreativo, así como su regulación, véase GEREZ KRAEMER, Gabriel María, *Usos y Derecho de las aguas...*, *op. cit.*, pp. 51 - 61 y pp. 199 - 203.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EL SUMINISTRO DE AGUA DURANTE EL MEDIEVO Y LA EDAD MODERNA. LA PRIORITARIA ATENCIÓN POR EL RECURSO Y SUS USOS

#### I. LA PRESTACIÓN Y REGULACIÓN JURÍDICA DEL ABASTECIMIENTO DE AGUA DURANTE LA EDAD MEDIA.

##### 1. El abastecimiento de agua durante el medievo.

Notorio es el período que abarca la Edad Media, desde la caída del Imperio Romano de Occidente el año 476 d.C. hasta el descubrimiento, por parte de Cristóbal Colon, de América el año 1492. Como es lógico no entraremos a determinar y detallar con precisión las temporalidades y períodos que pueden localizarse dentro del medievo<sup>100</sup>.

El desmembramiento y decadencia de Roma, igual que su construcción, no sucede en un día, sino que es posible observar como el dominio romano retrocede conforme avanzan los siglos, siendo notorio el cambio de capitalidad e importancia de la *città eterna* a la magnífica Constantinopla<sup>101</sup>, un gran puerto que aseguraba el dominio sobre el mar Mediterráneo y las vías comerciales entre Occidente y Oriente<sup>102</sup>.

La regresión producida en Europa tras la caída del Imperio Romano, con el asentamiento de los *bárbaros* en las diferentes zonas del continente, quienes generaron una época oscura, que se extendió por diez siglos, junto con una gran conflictividad entre los diversos feudos y los diversos enemigos surgidos durante este período. También es

---

<sup>100</sup> De la abundante bibliografía medievalista, por su visión holística, son recomendables DHONDT, Jan. *La Alta Edad Media*. Siglo Veintiuno editores, Colección Historia Universal, Vol. 10, Madrid, 23ª edición, 1999; y, LE GOFF, Jacques. *La Baja Edad Media*. Siglo Veintiuno editores, Colección Historia Universal, Vol. 11, Madrid, 14ª edición, 2002.

<sup>101</sup> La fundación de la ciudad de Constantinopla la podemos situar el 11 de mayo del año 300, de la mano de Constantino el Grande, primer emperador romano en abrazar el cristianismo como religión. VENNING, Timothy (Ed.), *A chronology of the Byzantine Empire*, Edited by Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006.

<sup>102</sup> Para una evolución del comercio en el Mediterráneo tras la caída del Imperio Romano, véase PIRENNE, Henri. *Las ciudades de la Edad Media*, Alianza editorial, Madrid, 2015. Conviene destacar, en especial, los Capítulos I, II y IV, que se dedican de modo exclusivo al análisis comercial y al intercambio, también cultural, entre Oriente y Occidente, siendo el primero el que toma el relieve al segundo en el poder comercial, económico, cultural y militar.

destacable la influencia e impacto que la conquista musulmana de parte de Europa y, en concreto de la península, tubo en el devenir de los acontecimientos medievales.

Es importante este detalle al analizar la posición que ocupa el agua en la Península Ibérica durante este período de tiempo, por la convivencia entre el sistema feudal de los reinos del norte, católicos, y los espacios ocupados por los nazaríes<sup>103</sup>. Si bien la representación histórica nos puede dar muestras de una constante enemistad, la realidad no era tal, porque existía una convivencia entre católicos y musulmanes mucho más estrecha de la que imaginamos.

La misma descripción que relatamos sobre Roma sigue siendo una constante en la sociedad medieval: el agua se erige como un recurso imprescindible para la vida del ser humano. Es este sentido, sin embargo, no podemos tan sólo hablar del agua como ese bien que permite la supervivencia del ser humano, sino también como condición *sine qua non* para que exista un efectivo y constante desarrollo social. Como lo fue para la sociedad romana, la sociedad del medioevo también identificó el agua como aquel recurso en torno al cual asentar sus núcleos poblacionales, tanto rurales como urbanos.

En el caso del estudio del sistema de abastecimiento de agua en la Península Ibérica durante la Edad Media presenta una dificultad extra al coexistir, en ese mismo espacio, dos culturas que exhibieron grandes diferencias, la cultura nazarí y los reinos feudales que, aun con todo, efectuaron intercambios culturales a medida que los reinos cristianos avanzaron y conquistaron territorio a los nazaríes durante el largo período de la Reconquista<sup>104</sup>.

Las diferencias que podemos observar durante el medioevo no acaban en la identificación de la coexistencia de estos dos contextos culturales, sociales y religiosos diferentes. Es importante destacar que dentro de los reinos cristianos también las diferencias existieron entre el entorno rural, con una población eminentemente agrícola, y un entorno urbano que empieza a renovarse y a ganar protagonismo de la mano del

---

<sup>103</sup> Para una visión integral de la cultura del agua en los reinos árabes de la Península, véase TRILLO SAN JOSÉ, Carmen, *El agua en al-Andalus*, Ed. Sarriá, Málaga, 2009.

<sup>104</sup> Sobre el intercambio cultural, y en especial, el sucedido en torno al agua y al suministro, entre los “dos mundos”, véase DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel y VILLANUEVA ZUBIZARRETA, Olatz, *Musulmanes y Cristianos frente al agua en las ciudades medievales*. Ed. Universidad de Cantabria, 2008.

ejercicio de profesiones vinculadas al comercio<sup>105</sup>, a la industria y a la manufactura de productos.

Esta apreciación anterior no es expositiva. Responde a lo que se trata de describir a continuación, en concreto, los reinos cristianos y, el análisis del abastecimiento de agua en las urbes, para así poder hacer una suerte de comparación con la situación precedente, con los hábitos de suministro que existieron en Roma, y poder contrastar cómo la evolución historia afectó al modo de suministrar el recurso natural.

## **2. Usos del agua.**

El preámbulo de la ya derogada Ley 28/1985, de 2 de agosto, de Aguas empieza, de forma clara, manifestando que “El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de actividades económicas: es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos”.

Esta concepción no ha cambiado a lo largo de la Historia. Ya hemos tenido ocasión de comprobarlo bajo la dominación romana de gran parte del mundo conocido; ahora corresponde ver el uso del agua durante la Edad Media, relatando tanto la explotación industrial y agrícola del agua, así como lo que más nos interesa, esto es, el análisis del abastecimiento de agua a poblaciones.

### **A. Los modos de abastecer agua en los reinos católicos hispánicos.**

La preocupación romana para suministrar agua a sus poblaciones fue heredada por aquellos que se asentaron y tomaron sus tierras, evidenciando la necesidad de establecer los núcleos poblacionales en las inmediaciones de las fuentes de agua, así como de los

---

<sup>105</sup> AIT, Ivana. “La Burguesía (Mercaderes, Médicos, Juristas y Notarios), en ECO, Umberto (Coord.). *La Edad Media II: Catedrales, caballeros y ciudades*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010, p. 181: “Sin lugar a dudas, la ciudad medieval cambia la forma de pensar del hombre; cuando se convierte en un centro económico, su corazón es el mercado”.



cursos fluviales próximos, asegurando de este modo un abastecimiento constante procurando la mayor calidad y salubridad, a los moradores de villas, ciudades y pueblos.

Pero no podemos obviar la gran diferencia existente entre el régimen anterior, en el que se dan muestras de un esplendor técnico y una revitalización de la ingeniería civil aplicada al servicio del ciudadano en lo referente al suministro de agua, así como también en la evacuación de ésta, con la distribución de agua y los medios disponibles durante el medievo, poniendo de relieve la diferencia del nivel técnico existente entre los dos mundos existentes en el momento, es decir, entre Oriente, con una presencia de la herencia cultural romana, y Occidente, tras las invasiones de los “barbaros”<sup>106</sup>.

El legado romano ni pasó inadvertido ni se perdió durante la Edad Media, llegando a ser muchas de las monumentales obras hidráulicas utilizadas, como en el caso de la ciudad *Iulia Augusta Faventia Paterna Barcino*<sup>107</sup>, en la que el acueducto de Collserola tuvo un uso continuado<sup>108</sup>, al menos, hasta el siglo X o la edificación y constante mejora del Rec Comtal, el cual tuvo una longeva vida<sup>109</sup>, siendo considerado una de las grandes obras hidráulicas que mejoraron la ciudad de Barcelona así como la calidad de vida de sus habitantes, a través de un abastecimiento salubre y de calidad, durante varios siglos<sup>110</sup>.

El agua es la base de cualquier forma de vida y condiciona de forma severa la calidad y modos de existencia. En este sentido, preservar la calidad de los recursos hídricos es básico, en tanto que son éstos son imprescindible para saciar la sed, así como para asegurar una buena alimentación; como sucedía en Roma, disponer de agua “corriente” en los hogares era infrecuente, por lo que el recurso más utilizado en aquellos tiempos era la excavación y explotación de pozos en fincas privadas, u otros, de propiedad

---

<sup>106</sup> MESTRE GODES, Jesús. *Los Templarios. Alba y crepúsculo de los caballeros*. Ed. Círculo de lectores, Barcelona, 1999. Traducción de Antoni Cardona. “La diferencia entre el nivel de vida de ambas sociedades se acentuaba cuando el visitante comprobaba la existencia de agua corriente en todas las casas de Antioquía, los depósitos de agua bien organizados en toda Palestina, los desagües romanos en Jerusalén, que aún funcionaban perfectamente; los baños eran absolutamente corrientes, y si bien en los castillos de los Templarios había una ligera tendencia a la austeridad, en los otros castillos el señor vivía con más opulencia y esplendor que cualquier monarca occidental”, p. 25.

<sup>107</sup> Sobre el abastecimiento en la ciudad de *Barcino*, procurado por dos acueductos, el de Collserola y el de Montcada, véase ORENGO, Hector A. y MIRÓ I ALAIX, Carme, “Deconstrucción y reconstrucción del sistema de gestión del agua en la colonia romana de Barcino (Barcelona)”, en BORAU, Laetitia y BORLENGHI, Aldo (Coords.), *Aquae Ductus: actualité de la recherche en France et en Espagne: actes du colloque international de Toulouse, 15-16 février 2013*, Fédération Aquitania, coll. «Suppléments Aquitania», Bordeaux, 2015 pp. 243 - 264.

<sup>108</sup> VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento de agua en Barcelona*, Ed. Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A, Barcelona, 1967, p. 10.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 28

<sup>110</sup> SÁENZ DE PABLO, Pau. “EL Rec Comtal”, en *Finestrelles*, núm. 13, 2005, pp. 221 - 245.

comunal, o sea, de explotación por todos los vecinos del municipio<sup>111</sup>. Con todo, y vinculado a un aumento poblacional que las ciudades medievales tuvieron durante los siglos XIV y XV, que las fuentes de abastecimiento pronto se vieron sobrepasadas, debiendo buscar de nuevas, a través, por ejemplo, de la construcción de nuevos pozos en búsqueda de aguas subterráneas<sup>112</sup>. Sin duda, la disponibilidad de agua subterránea deriva de los condicionantes topográficos de la zona en que se funda, erige o amplía la ciudad. Por este motivo no es extraño ni insólito que algunas casas particulares dispusieran, en patios interiores, de pequeños pozos que suministraban el agua suficiente para sufragar las necesidades básicas domésticas, como beber, preparar ciertas comidas o el mantenimiento de una mínima higiene<sup>113</sup>.

La herencia romana en el continente europeo en su paso por la Edad Media no finaliza con la aportación de ingeniosas soluciones técnicas como los pozos o el propio mantenimiento, cura y uso durante siglos de estructuras arquitectónicas y grandes obras hidráulicas. Las fuentes, si bien ya no gozando de grandes ornamentaciones como en Roma, son otro de los elementos que permiten el consumo constante de agua, situándose por toda la villa o ciudad, siendo, a su vez, un componente de socialización entre los habitantes<sup>114</sup>.

Otra de las opciones que hombres y mujeres tenían para abastecerse de agua era acudir al río, de donde brota agua salubre, de calidad, y en cantidad abundante. Pero ante la falta de cualquier ingenio técnico que facilitase dicha captación, se requería del trabajo humano. El trabajo de recogida de agua del río era realizado por mujeres<sup>115</sup>, predicándose la gratuidad de tal tarea; sin embargo, también los hombres podían llegar a realizar esa función, pero en este caso, de modo retribuido, siendo la actividad propia de los aguadores<sup>116</sup>. Ir al río era, con todo, una tarea no libre de dificultades y peligros: dificultades inherentes al transporte de grandes cantidades de agua para poder abastecer

---

<sup>111</sup> DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel, “El agua de la discordia”, en *Días de otoño, tardes de archivo*, Ed. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Madrid, 2017, pp. 34 - 38.

<sup>112</sup> Este sería el caso de Teruel, ciudad que, ante el aumento demográfico vivido en la villa, debió buscar y construir nuevas fuentes de suministro. MUÑOZ GARRIDO, Vidal. “El espacio del agua en el Teruel medieval”, en *Aragón en la Edad Media*, núm. 19, 2006, pp. 397 - 406.

<sup>113</sup> PLAZA DE AGUSTÍN, Javier. “Agua y desarrollo urbano en la Castilla medieval: aportaciones a su estudio en la ciudad de Guadalajara”, en *En la España medieval*, núm. 39, 2016, pp. 249 - 273.

<sup>114</sup> DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel. “Usos del agua en las ciudades Castellanas del Siglo XV”, en *Cuadernos del CEMyR*, núm. 18, 2010, pp. 145 - 166.

<sup>115</sup> DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel. “El agua de la discordia”, *op. cit.*, p. 29

<sup>116</sup> Sobre el oficio de aguador, véase DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel, “Río y vida urbana en la Castilla del Siglo XV”, en *Biblioteca: estudio e investigación*, núm. 24, 2009, pp. 47 - 62.

el hogar y peligros, relativos al camino de ida y vuelta hacia la ciudad o aldea, en un momento alta actividad de salteadores, bandidos y bandoleros.

En último lugar queda apuntar otro de los medios de suministro de agua en el entorno medieval, una vez se ha detallado la captación de aguas subterráneas, a través de pozos, y aguas superficiales, los ríos. Las aguas pluviales son otro de los recursos que se utilizaron para complementar, en aquellas zonas que por sus condiciones climáticas lo permitieron, el consumo humano de agua. Si bien es cierto que el aprovechamiento de estas aguas, realizado de forma preferente a través de cisternas o aljibes situados en el subsuelo, se destinaba a usos domésticos, no se consideraba idónea para el consumo humano<sup>117</sup>.

## B. La configuración del nuevo mundo urbano a través del agua.

Como hemos mencionado antes, la sociedad medieval se caracteriza por una gran presencia e importancia del entorno rural como medio estructurador social, a través de las relaciones feudales y de vasallaje, mientras que es a partir del siglo XII que la ciudad empieza a ganar terreno<sup>118</sup>, consolidando su posición recurriendo “a las armas, a los tratados e incluso a los vínculos feudales a fin de atar a los señores rurales a la ciudad, quienes, al ser menos fuertes que los señores de otras áreas de Europa, aceptan la integración al mundo comunal”<sup>119</sup>.

Igual que sucede con las personas, las ciudades tienen una imperiosa necesidad de agua para subsistir. La incipiente industria artesanal y comercial medieval requieren de un abastecimiento para poder iniciar sus actividades, demandando, como veremos, de un suministro constante. Esta nueva industria provocará un éxodo rural, trasladándose gran cantidad de población de los entornos agrarios a los urbanos. La promesa de una mejor

---

<sup>117</sup> LACÁMARA AYLÓN, David. “Las aguas pluviales y su problemática en los entornos urbanos medievales: el caso de la Zaragoza del Siglo XV”, en *Edad Media. Revista de Historia*, núm. 19, 2018, pp. 297 - 331.

<sup>118</sup> Para una imagen y análisis exhaustivo de la ciudad durante la Edad Media, mostrando cómo realmente las ciudades medievales no surgen por generación espontánea, sino que lo que sucede es una mutación de estas a través del tiempo, desde la fundación de las ciudades romanas, siendo adaptadas a nuevas realidades sociales, culturales y económicas, véase el trabajo de DUTOUR, Thierry. *La ciudad medieval. Orígenes y triunfo de la Europa urbana*. Editorial Paidós, Barcelona, 2004.

<sup>119</sup> ZORZI, Andrea. “Las Comunas”, en ECO, Umberto (Coord.). *La Edad Media II: Catedrales, caballeros y ciudades*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010, p. 117.

vida que la que puede encontrarse en el campo medieval, tanto a nivel de posibilidades, de protección y defensa, así como de una calidad superior, será determinante para el crecimiento de las ciudades de la Edad Media.

Aparecen también las primeras dificultades. Este efecto llamada provoca un incremento poblacional y, por ende, la necesidad de suplir este incremento de demanda, ampliando las fuentes de abastecimiento de las ciudades. Los problemas, muchos de ellos bien conocidos a día de hoy, aparecen en aquellas urbes posicionadas cerca de cauces del río. Las inundaciones provocadas por aumentos repentinos del caudal<sup>120</sup>, así como enfermedades vinculadas a la contaminación de los recursos hídricos, son circunstancias que las entidades municipales atienden a fin de prevenir los efectos adversos que el agua puede desencadenar en sus ciudades<sup>121</sup>.

El agua adopta, por decirlo de algún modo, la forma de un combustible capaz de mover, durante siglos y siglos, la ciudad y sus gentes. La situación del río cerca de las ciudades no sólo responde a la satisfacción de las necesidades vinculadas al abastecimiento de agua para beber, sino que también el agua cumple otras funciones en la buena marcha de una villa medieval. Uno de los elementos imprescindibles para la incipiente industria y para el desarrollo de una ya asentada agricultura medieval es el agua.

Para el incipiente sistema gremial es trascendental el buen uso y cuidado del agua, así como en el caso del mantenimiento de un régimen de seguridad alimentaria, en el que el agua tiene, sin duda, un papel protagonista<sup>122</sup>. Y no es sino manteniendo una buena calidad de las aguas que muchos de los oficios medievales pueden desarrollarse con la mayor seguridad posible que el período puede ofrecer. Muchos son los oficios que se

---

<sup>120</sup> Para el caso de la ciudad de Murcia, que durante el siglo XV se pueden contabilizar, un mínimo de trece inundaciones por crecidas del río Segura, provocando un perjuicio económico severo para la economía de la ciudad, así como pérdidas materiales y personales, véase MARTÍNEZ, María. *La cultura del agua en la Murcia medieval (ss. IX-XV)*. Ed. Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia, 2010, pp. 77 y ss.

<sup>121</sup> La propia movilidad a través del río, para cruzar las orillas, es un elemento importante en todas aquellas ciudades localizadas en las inmediaciones de un río. Sería el caso de Madrid, en que la crecida del Manzanares dañó severamente varios puentes, dificultando el cruce, “llegando a producirse incluso alguna revuelta”. VIZCAÍNO, José Antonio, *Historia de la Villa de Madrid. De los orígenes a la actualidad*, Ed. Óptima, Barcelona, 2000, p. 35.

<sup>122</sup> Para la evolución de las instituciones gremiales a lo largo de la historia, véase RODRIGUEZ FONT, Mariola. *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Ed. Marcial Pons, 2007, pp. 32 - 35.

El propio Fuero Juzgo prevé que “el que quebrante molinos ó pesqueras, rehágalo dentro de 30 días, y pague 20 sueldos; y no rehaciéndolo en ellos, satisfaga otros 20 y reciba 100 azotes: lo mismo se entienda de los quebrantadores de estancos de agua”.

vinculan al agua, en el sentido de asegurar una mayor calidad en la venta de productos, como los cárnicos o el pescado, requieren de agua salubre para no contaminar el producto, así como el establecimiento de un sistema de depuración de las aguas contaminadas por su actividad<sup>123</sup>.

Como hemos mencionado, varios oficios aparecen vinculados al agua, en especial, a la captación de agua. Los aguadores, hombres en su mayoría que a través de una retribución transportaban agua desde el punto de recogida hasta las ciudades o pueblos, para depositarla en utensilios cuyo fin era el almacenamiento. Esta tarea, sin duda de gran dureza, podía servirse de la ayuda de animales de carga, como mulas o bueyes, para efectuar el transporte<sup>124</sup>.

Igual que sucedía en el caso romano, era necesario proceder a la planificación y construcción, a fin y efecto de efectuar el abastecimiento de agua a la población, pero también para esa nueva industria o para las huertas y explotaciones agrícolas, de obras, de mayor o menor tamaño, de mayor o menor dificultad, para canalizar las aguas y llevarlas a la ciudad. Estas tareas se encomiendan a los poceros, constructores y también personas que reparan las fuentes, pozos y acequias para asegurar ese suministro constante<sup>125</sup>.

La evolución de la sociedad va ligada a las nuevas invenciones tecnológicas que el ingenio humano es capaz de crear, siempre, o la mayoría de las veces, bajo la premisa de mejorar la vida del hombre. Y es así como el uso de la energía hidráulica constituye uno de los hechos más relevantes para las ciudades y campos medievales, materializándose en el dominio del agua gracias a los molinos –si bien es cierto que no fueron una invención atribuible a los reinos cristianos, sino que fueron un legado musulmán–, capaces de

---

<sup>123</sup> Se evitaba por todos los medios la contaminación de las aguas, como, por ejemplo, en materia de pesca, evitando el uso de sustancias tóxicas o venenosas. DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel, “Río y vida urbana...” *op. cit.*, pp. 47 - 62

<sup>124</sup> Es posible encontrar, en algunas Ordenanzas locales, una regulación expresa de este oficio, como en las Ordenanzas de Baeza, en el Título XXIV. Para el texto de la Ordenanza, véase ARGENTE DEL CASTILLO OCAÑA, Carmen; RODRÍGUEZ MOLINA, José: “Reglamentación de la vida en una ciudad en la Edad Media. Las ordenanzas de Baeza”, Cuadernos de Estudios Medievales y Ciencias y Técnicas Historiográficas, 8-9, 1983, pp. 5-108

<sup>125</sup> Trabajo, el del pocero, que en todo caso es remunerado. Pero en todo caso dependerá de quien es el beneficiario, dado que, si la construcción o reparación beneficia a la comunidad, serán las arcas del municipio las que retribuyan al pocero, mientras que puede darse el caso de reparaciones en predios privados que benefician a un sujeto en concreto, siendo éste quien deberá proceder al pago. DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel. “Usos del agua en las ciudades Castellanas...” *op. cit.*, p. 157.

utilizar la energía del agua, tanto para mover agua para consumo humano como para la floreciente industria artesanal o para el riego de campos<sup>126</sup>.

Así mismo merece destacar, de forma breve, y porqué forma parte de nuestro imaginario y arquitectura, que la situación de las villas y ciudades medievales en las inmediaciones de los ríos responde también a necesidades defensivas<sup>127</sup>. La relación que se establece entre agua e individuo, no sólo es por necesidad de supervivencia o por relaciones místicas, como hemos comentado con anterioridad, sino también por la propia necesidad y existencia social, de la ciudad, que debe ser protegida contra cualquier posible invasor. El ecosistema condiciona, con una intensidad brutal, el entorno en el que se asienta un núcleo poblacional<sup>128</sup>. Y el agua es, con gran seguridad, el mayor factor a tener en cuenta.

### 3. La regulación jurídica del agua en los reinos hispánicos.

Siguiendo la tradición romanística, la regulación medieval del agua parte también, en primer lugar, de la gran distinción o diferencia que los clásicos romanos hacían entre aquellos ríos grandes, navegables en su mayoría, de los cuales se predicaba la titularidad

---

<sup>126</sup> La preocupación por su regulación fue tal que se contemplaban en las diferentes ordenanzas locales muchas vicisitudes que podían llegar a suceder, como evitar el uso fraudulento o indebido de los cauces de agua o la destrucción del molino. IZQUIERDO BENITO, Ricardo. “El agua en las ordenanzas medievales de Toledo”, RUBIO RIVERA, Rebeca; PASSINI, Jean y; IZQUIERDO BENITO, Ricardo (Coords.) en *El agua en Toledo y su entorno. Épocas romana y medieval*. Ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2018, pp. 215 - 234.

<sup>127</sup> ALCINA SEGURA, Jonatan. “Agua y arquitectura defensiva en la Edad Media. Los paisajes del agua de Tempul, Gigoza, Iro y Barbate (Provincia de Cádiz)”, en *Arqueología y Territorio Medieval*, núm. 26, 2019, pp. 191 - 212.

<sup>128</sup> Sobre el condicionamiento del entorno en el urbanismo de las ciudades medievales, y en concreto, por la preocupación sobre el abastecimiento de agua, véase, CÓMEZ RAMOS, Rafael. *El urbanismo durante el reinado de Alfonso X El Sabio*. Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2020.

Esta importancia, la del agua, condicionó a la ciudad durante el reinado de Alfonso X que se ramificó en múltiples esferas, ya no solo en el abastecimiento de agua, sino en concesiones para situar molinos en las orillas de ríos para aprovechar la energía hidráulica o para desviar aguas para proteger las ciudades a través de fosos. CÓMEZ RAMOS, Rafael. “El urbanismo alfonsí”, en *Alcanate: Revista de estudios Alfonsíes*, núm. 7, dedicado a VII Semana de Estudios Alfonsíes, 2010-2011, pp. 43 - 102.

Destacar, en este caso, cómo la intervención privada de Romero Martínez en la mejora de las defensas de la ciudad de Vitoria, a través de la conducción de aguas a un foso, le permitió poseer, por la gracia de Alfonso X “*por le fazer bien bien e merced e por el trabajo que levo mandamosle que ficiese y ruedas e molinos e quanto pro pudiese fazer en esta agua que fuesse todo suyo*”. *Ibid.*, p. 72 y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José. “Entre dos aguas. Génesis y desarrollo del sistema hídrico en la Vitoria medieval: economía, urbanismo, sociedad, fiscalidad”, en DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel y BONACHÍA HERNANDO, Juan Antonio (Coords.). *Agua y sociedad en la Edad Media hispana*. Ed. Universidad de Granada, Granada, 2012, pp. 299 - 322.

pública así como la gestión directa desde la Corona; en segundo lugar es posible localizar otros cursos o corrientes de agua, menos importante –tanto a nivel de cantidad de agua, como de importancia comercial o estratégica– siendo éstos de titularidad común del pueblo o ciudad; por último, era posible realizar ciertos aprovechamientos de carácter privado.

En este sentido, el Fuero Juzgo, en el Título IV, bajo la rúbrica “de los bienes pertenecientes por naturaleza” indica que:

“Los rios grandes, en que se echan redes, y por donde vienen los salmones y otros pescados de mar y las barcas con mercaderias, nadie los cierre para su propria utilidad y quitar la de otros; pero bien puede hacer soto hasta el medio del rio donde está el agua mas fuerte, dexando la otra mitad libre para beneficio común: el contraventor pague 5 sueldos, y el soto se deshaga luego por el Señor ó Juez de la tierra, y además el hombre de superior clase satisfaga 10 sueldos al impedido, y el inferior pague 5 y reciba 50 azotes. Habiendo dos dueños de ambos lados del río, no deben cercarlo todo, aunque diga cada uno que cerró su mitad, pues el uno debe cerrar la de arriba y el otro la de abaxo, dexando paso por medio; y no habiendo mas de un sitio que puedan ambos cerrar, lo hagan, dexando paso á las barcas y redes. Si el Señor ó Juez quebrantare el soto hecho en la forma dicha, pague 10 sueldos al dueño: y si otro hombre lo quebrante, pague 5 sueldos, y reciba 50 azotes, y el siervo otros 50” [sic.].

Se da muestras, también, de una extrema preocupación por la protección en el mantenimiento de los cauces, que al final, consiste en mantener el curso fluvial operativo para el abastecimiento de agua y para la realización de tantas actividades vinculadas al rico mundo hídrico. En este sentido, el propio Fuero Juzgo expone la alta severidad ante hurtos o manipulaciones de ríos: “si en tierras donde hubiere ríos alguno hurte el agua á otro, ó con engaño la hiciere correr por sitio no acostumbrado, pague un sueldo por cada 4 horas al día, y siendo en corta cantidad, pague la tercera parte de un sueldo, y además entregúela al que la debió haber por tanto tiempo quanto corrió extraviada. El siervo que esto hiciere por su gusto, reciba 100 azotes, siendo mucha el agua, y 50 si fuere poca”.

La necesidad de agua es clara<sup>129</sup>, siendo imposible mantener ninguna comunidad sin un suministro constante. Esta sentencia la recoge Las Siete Partidas, concretamente, en la Partida 2, Título XVIII, en la Ley 10, en que se indica que “es menester que en todo

---

<sup>129</sup> Si bien con moderación, como las propias Siete Partidas indican “Comer y beber y dormir son cosas naturales sin las cuales los hombres no pueden vivir, por ello, de estas deben usar en tres maneras: la una, con tiempo; la otra, con mesura; la otra, apuestamente”.

tiempo tenga el castillo abastecido de vianda, y mayormente de agua; que es cosa que pueden menos excusar que las otras; y si la tuvieren allí, que la sepan guardar y consumir mesuradamente porque no les falte”. Deducimos, de este modo, que es tarea fundamental guardar esa agua, ahorrarla, sobre todo, debida la dificultad en la captación de ésta.

Las Partidas nos indican este régimen comunal de las aguas, al sostener, en la Ley 3 de la Partida III, en el Título XXVIII que:

“Las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire y las aguas de la lluvia y el mar y su ribera, pues cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según le fuere menester, y por ello todo hombre se puede aprovechar del mar y de su ribera, pescando y navegando y haciendo allí todas las cosas que entendiere que a su provecho serán”.

El régimen comunal de las aguas, de clara herencia romana<sup>130</sup>, fue recogido y mantenido durante el período medieval, destacándose las fuentes, los manantiales y los propios ríos como bienes de aprovechamiento común por todos los vecinos. Este aprovechamiento se manifestaba en un efectivo derecho de disposición, de acceso, al agua, para ser usada, de modo gratuito, para cubrir tantas necesidades vitales e imprescindibles como se tuvieran.

Limitaciones a ese uso comunal existían, debiéndose tratar con especial cura al bien, para asegurar su uso continuado. De este modo encontramos en las Partidas una primera limitación, advirtiendo que “los ríos y los puertos y los caminos públicos pertenecen a todos los hombres comunalmente, en tal manera que tanto pueden usar de ellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran y viven en aquella tierra de donde son”, estableciendo una clara restricción, no dificultar o impedir el uso comunal de los recursos hídricos.

Prosiguen, las Partidas, al anunciar las restricciones al uso comunal de las aguas que, en ningún caso: “molino ni canal ni casa ni torre ni cabaña ni otro edificio ninguno no puede hombre hacer nuevamente en los ríos por los cuales los hombres andan con sus navíos, ni en las riberas de ellos, porque se embargase el uso comunal de los hombres. Y si alguno lo hiciese allí de nuevo o fuese hecho antiguamente de los que viniese daño al

---

<sup>130</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernandez. *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Ed. Civitas, Cizur Menor, 2012, p. 28.



uso comunal, debe ser derribado; y no sería gustosa cosa que el provecho de todos los hombres comunalmente se estorbase por el provecho de algunos”.

Sin embargo, el carácter comunal de las aguas durante el período medieval no es óbice al dominio que sobre este recurso ejercieron señores y reyes o, incluso como se ha mencionado ya, la disposición privativa que podía ejercerse, a través de licencias, del agua, para consumo doméstico o explotación de carácter industrial, como en el caso de los molinos<sup>131</sup>.

Fuera de estas grandes compilaciones normativas, encontramos un gran entramado de ordenanzas de carácter municipal que regulan de forma específica el agua, en todas sus vertientes<sup>132</sup>, desde la captación de ésta a la evacuación, o los temas vinculados con los oficios del agua<sup>133</sup>.

Otro de los grandes temas tratados en las ordenanzas municipales era la regulación de la salubridad y sanidad del agua, así como la evacuación de ésta. La situación de enfermedades, plagas o pandemias que han asolado Europa no es una novedad ni un fenómeno con un fin cercano.

Grandes y numerosas han sido las plagas que has asolado Europa en su historia, hasta la actual, la *brotada* a principios del año 2020, en la ciudad de Wuhan, en China<sup>134</sup>. La COVID-19, una enfermedad infecciosa provocada por un coronavirus –el SARS-CoV-2–. Rápidamente, y vinculado al fenómeno de la globalización<sup>135</sup>, se extiende por Europa,

---

<sup>131</sup> ORCÁSTEGUI GROS, Carmen. “El régimen de utilización de las aguas en el Teruel medieval: jurisprudencia, tradición y continuidad”, en *Aragón en la Edad Media*, núm. 8, 1989, pp. 499 - 510.

<sup>132</sup> Por las numerosas cuestiones, situaciones y conflictos que pueden ser vinculados al agua, las ordenanzas locales medievales adoptaron una posición proactiva a nivel de regulación, en el sentido de prever muchas circunstancias que, en el desarrollo de actividades sociales o industriales, podían perjudicar el buen uso del agua. Un ejemplo de la prolijidad normativa en materia de aguas lo encontramos en VVAA. *El libro primero de ordenanzas del Concejo de Córdoba. Edición y Estudio Crítico*. Ed. Compobell, Madrid, 2016.

<sup>133</sup> Tal como indica MOROLLON HERNÁNDEZ, Pilar, “Las ordenanzas municipales antiguas de 1400 de la Ciudad de Toledo”, en *Espacio, tiempo y forma. Serie III, Historia Medieval*, núm. 18, 2005, pp. 265 - 440, “Surgen [las Ordenanzas Municipales] en un momento en que los fueros, como derecho local, están quedando desfasados, en cuanto a que los temas que plantean y sus soluciones responden a momentos históricos al menos dos siglos anteriores”.

<sup>134</sup> La Organización Mundial de la Salud declara, ante un escenario de aumento rápido de contagios, el estado de pandemia global y los gobiernos empiezan a tomar diferentes medidas para tratar de mitigar los efectos que esta enfermedad causa, así como tratar de frenar los contagios.

<sup>135</sup> PANG, Tikki; GUINDON, G. Emmanuel. Globalization and risks to Health. *EMBO report*, 2004, Volume 5, pp. 11 - 16.

En un sentido similar, véase el capítulo 6 (Pandemic and health risk) de GOLDIN, Ian; MARIATHASAN, Mike. *The Butterfly Defect (How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It)*, Ed: Princeton University Press, 2014, pp. 144 - 167. Como los autores advierten al principio del capítulo: “Although globalization has brought immense health benefits, it has also led to a number of escalating

España y, por todo el mundo. Esta expansión no sólo se predica del sistema de consumo actual, con altos flujos de intercambio comercial; si por algo podemos caracterizar la Edad Media es por la nueva vida que el comercio adquiere, creándose grandes rutas comerciales por todo el mundo conocido.

Pero lejos de un Estado en que las provisiones de prestaciones sociales y sanitarias, centrando la protección a la salud como uno de los elementos centrales del sistema Social<sup>136</sup>, la medicina medieval, todavía falta de una evolución y una ciencia basada en la experimentación, se erige como heredera de las enseñanzas del médico griego Hipócrates de Cos y su teoría de los cuatro humores, según la cual el cuerpo humano se encuentra en perfecto equilibrio gracias a cuatro elementos, aire, fuego, tierra y agua.

La contaminación del agua durante el medievo es clara, manifiesta, y generadora de un ambiente y entorno propicio para la propagación de enfermedades. Existe un evidente abandono del saneamiento romano, evacuándose a la vía pública, creando una suerte de alcantarillado, los desechos humanos y generados cotidianamente en la vivienda medieval.

En este último sentido, es interesante traer a colación las Partidas, las cuales si bien comprenden o incluso toleran el tirar agua contaminada con residuos humanos a la calle, entiende que “Echan los hombres a veces de las casas donde moran de fuera en la calle agua o huesos u otras cosas semejantes, y aunque aquellos que lo echan no lo hiciesen con intención de hacer mal, pues si acaeciese que aquello que así echasen hiciese daño en paños o en ropa de otros, obligados son de pagarlo doblado los que en aquella casa moran”. Eso muestra que existió un grave problema de higiene, de contaminación, tanto del agua como del espacio urbano, provocado por una falta de trato de aguas residuales<sup>137</sup>. Esta situación, sin duda, era favorecedora en el surgimiento y propagación de enfermedades.

El aforismo “donde hay agua, hay vida”, famoso por ser un axioma pocas veces objetable, no siempre se cumple. El agua, en tanto que recurso natural, es difícil de

---

threats to health. Pandemics, as a result of increasing globalization, can have profound and potentially catastrophic systemic consequences”.

<sup>136</sup> Sobre una de las instituciones básicas que rigen y velan por la seguridad y la salud de los ciudadanos, los hospitales, sea el período histórico que sea, véase el trabajo de VILLAGRASA ELÍAS, Raúl. *La red de hospitales en el Aragón medieval (ss. XII - XV)*, Ed. Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2016.

<sup>137</sup> GOMEZ DE VALENZUELA, Manuel. *La vida cotidiana en Aragón durante la Alta Edad Media*, Ed. Librería General, Zaragoza, 1980, p. 159.

controlador por la acción humana, lo que genera sin duda una relativa incertidumbre al depender, en todo caso, de fenómenos físicos y/o atmosféricos.

La presencia del agua, sea en abundancia o en entornos de escasez, genera una alta conflictividad que, el Derecho trata, o debe tratar, de atenuar para garantizar el acceso a tan valioso recurso a todos por igual, según las necesidades sociales del momento, regulando, en todo caso, el uso que de éste puede hacerse. Con el objetivo de evitar los conflictos vinculados al agua, las ordenanzas municipales ocupan un lugar preeminente, dado que en ellas se establece el uso que puede darse al agua, es decir, sea para abastecimiento a las poblaciones, sea para usos industriales o agrícolas, así como también nos dan muestras de la voluntad de mantener una cierta calidad y salubridad del agua, del mismo modo, indican ciertas prohibiciones relativas al vertido de aguas contaminadas.

## **II. LAS AGUAS DURANTE LA EDAD MODERNA. EL RÉGIMEN DE CAPTACIÓN, APROVECHAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN.**

Prosiguiendo nuestro estudio histórico sobre la regulación y usos de las aguas, sobre todo de aquellas destinadas a la provisión de agua potable a la población, conviene ahora apuntar las claves o coordenadas legislativas del período que comprende la Edad Moderna en nuestro país.

En este momento nos encontramos con villas y ciudades ya constituidas, asentadas tras siglos de prosperidad económica, la mayoría de ellas situadas en rutas comerciales favorecidas por su posición geográfica o por proximidad a ríos navegables o con salida al mar<sup>138</sup>. Sin embargo, la dependencia a una fuente de agua potable cercana sigue siendo inexcusable, atendiendo a la falta de mejoras técnicas en materia de suministro de agua<sup>139</sup>. La calidad de las aguas sigue siendo un gran problema para los ciudadanos, vinculado

---

<sup>138</sup> CISNEROS ÁLVAREZ, Pablo, “El Guadalaviar y la configuración de Valencia. Su interpretación a partir de las vistas urbanas modernas”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 37, 2004, pp. 33 - 48.

<sup>139</sup> FRANCO RUBIO, Gloria. “La vivienda en el antiguo régimen: de espacio habitable a espacio social”, en *Chronica Nova*, núm. 35, 2009, pp. 63 – 103. En este trabajo se analizan dos de los principales problemas vinculados a la urbanización del espacio, el abastecimiento y el saneamiento de las aguas, elementos que causaron grandes inconvenientes a la sociedad hasta la evolución de los sistemas clásicos de agua potable, ya entrados en el siglo XX.

ello a una falta de saneamiento adecuado y mejorado, y al mantenimiento de las “tradiciones” higiénicas medievales<sup>140</sup>.

El municipio se erige como una unidad política básica dentro de la organización territorial en el marco de la regulación de la Monarquía Hispánica. Tal como indicamos en la Edad Media, los municipios gozaban de competencias, reguladas en las Ordenanzas, las cuales disponían un contenido variado y heterogéneo, si bien responden a una idea general: organizar la vida social y comunitaria de la localidad<sup>141</sup>, ordenando su buen gobierno, y destacando el surgimiento de nuevos elementos a regular vinculado al surgimiento de nuevas necesidades derivadas de los nuevos tiempos<sup>142</sup>.

---

<sup>140</sup> BLASCO ESQUIVIAS, Beatriz. *¡Agua va! La higiene urbana en Madrid (1561 - 1761)*. Ed. Caja Madrid, Madrid, 1998. Este libro recoge la historia de la higiene urbana en la villa de Madrid, durante el período que abarca casi la totalidad de la Edad Moderna y coincidiendo con el traslado de la Corte a la ciudad en el año 1561, año en que Felipe II decide establecer su residencia permanente en Madrid.

El traslado de la Corte, si bien parece ser que puede ser vinculado a la finalización de la construcción de la magna obra del monasterio de San Lorenzo del Escorial, a su vez trajo consigo, al cabo del tiempo, una mejora urbana substancial, dado que la villa daba muestras de un abandono pronunciado y una falta de higiene “como el famoso ¡agua va!, las casas no disponían de retretes ni de nada que se les pareciera, de manera que los vecinos hacían sus necesidades en orinales y luego arrojaban el contenido a la calle”. VIZCAÍNO, José Antonio. *Historia de la villa de Madrid...*, *op. cit.*, p. 45.

El movimiento cortesano de Toledo a Madrid, como relata la ESQUIVAS BLASCO, implicó un incremento poblacional no exento de problemas. La ciudad todavía se encontraba rodeada de las murallas medievales, creando un ambiente de insalubridad, acrecentado por el mayor número de residuos que se generaban por el aumento demográfico. Pero dar una nueva imagen a la ciudad era imprescindible para la Corte de Felipe II, y por eso rápidamente se empezaron a tomar medidas tendentes a mejorar la limpieza y salubridad de la villa madrileña, ante la “gran vergüenza” que implicaba el deteriorado estado de la ciudad. ALVAR EZQUERRA, Alfredo (Dir.), “Clima, técnica y poderes. Madrid, 1561 - 1598”, en *Revista de Historia Moderna: Anales de la Universidad de Alicante*, núm. 23, 2005, pp. 137 y ss.

Para una visión detallada sobre la salubridad en la ciudad de Madrid durante el Antiguo Régimen, véase GILI RUIZ, Rafael. *Higiene y alcantarillado en el Madrid del Antiguo Régimen*. Director: Virgilio Pinto Crespo. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía y Letras, junio de 2017.

El Fuero de Madrid de 1202 ya prevé sanciones a quienes contaminen las aguas, es decir, establece unas normas de policía sanitaria en favor del Ayuntamiento. En concreto, “quien lavare tripas desde la alcantarilla de San Pedro hacia arriba, pague una octava de maravedí a los fiadores”.

<sup>141</sup> Esta función, la social, es trascendental a la hora de analizar los servicios vinculados a las aguas. Este sería, por ejemplo, el caso de los baños públicos, elemento que desde Roma fueron centros de socialización y comunicación entre los locales. TRINDADE, Luísa. “A água nas cidades portuguesas entre os séculos XIV e XVI: a mudança de paradigma”, en LOZANO BARTOLOZZI, María del Mar y MÉNDEZ HERNÁN, Vicente (Coords.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua: paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 2014, p. 375.

<sup>142</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, Ed. Federación de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 164 - 166.

Sin embargo, que existan estas nuevas necesidades y se trate de actuar en determinados ámbitos, como el de salubridad pública, no implica que de forma efectiva se consiga atender de forma efectiva dicha necesidad, dependiendo el éxito de los medios económicos y personales que el Municipio disponga a tal efecto. Como el autor indica, “la existencia de un río próximo era la solución para evacuar los residuos domiciliarios”, si bien cómo podemos deducir, era una *solución* nada práctica y eficiente, por los problemas de contaminación de los recursos hídricos que podían derivarse, como la mala calidad del agua para volver a ser consumida o por las malas condiciones en que podía encontrarse el pescado ante un agua contaminada.

## 1. Usos y aprovechamientos de las aguas. Los principales medios de captación.

Siguiendo la tónica expuesta con anterioridad, durante el período medieval, las características principales de lo reseñado se mantienen relativamente estables durante la Edad Moderna, es decir, la propia subsistencia de las ciudades en tanto que próximas a una fuente de agua potable y, por tanto, con una oferta escasa y dependiente de dos factores esenciales: el climatológico y los posibles períodos de sequía; y el humano, éste último, por consiguiente, por las posibles contaminaciones de las aguas a través de actividades que requieren agua y generan residuos que pueden verse vertidos en ellas por la insuficiencia de sistemas de saneamiento y depuración adecuados.

De igual manera, el abastecimiento de agua sigue siendo prestado de forma similar a períodos anteriores, vinculado ello a la técnica del momento. Las fuentes y los pozos continúan como pilares de un suministro de carácter comunal –añadiendo a todos ellos los de titularidad y propiedad privada<sup>143</sup>–, mientras que el abastecimiento domiciliario directo todavía es “desconocido” por la mayor parte de la población, al menos, hasta mediados del siglo XIX que empezará a extenderse la posibilidad de disponer de agua en el domicilio.

La principal captación de agua para ser consumida hasta casi la segunda mitad del siglo XIX consistía en la recolección de ésta en los ríos –siendo éstos, además, recurso imprescindible para abocar los residuos generados–. Con todo, como es obvio, las urbes para asegurar su subsistencia requerían de grandes cantidades de agua, a poder ser, de gran calidad, y esto no siempre fue posible. La posición en las inmediaciones de un río no siempre aseguraba una cantidad constante de agua, como sería el caso del Manzanares en Madrid o del Tajo a su paso por Toledo<sup>144</sup>.

Otro de los modos habituales de abastecerse de agua era aprovechando y recogiendo las aguas fruto de las precipitaciones, y canalizando ésta hasta cisternas dispuestas al

---

<sup>143</sup> El historiador VOLTES BOU da muestra de ello al mencionar diferentes iniciativas de carácter privado de dotar de agua a la ciudad de Barcelona, si bien el Ayuntamiento mostró siempre una “escasísima afición [...] a cederla a personas físicas o jurídicas, aunque la gracia fuese ventajosa para la Ciudad”. VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>144</sup> BLASCO ESQUIVIAS, Beatriz, “Toledo y Madrid: sistemas de captación y uso del agua para servicio doméstico en la Edad Moderna”, en LOZANO BARTOLOZZI, María del Mar y MÉNDEZ HERNÁN, Vicente (Coords.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua: paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 2014, pp. 267 - 280.

efecto de almacenarla para su posterior uso para actividades domésticas. Sin duda, al igual que sucede con los pozos, el entorno rural revestía de mayores facilidades para realizar este tipo de abastecimientos que en las zonas urbanas<sup>145</sup>, donde las fuentes públicas eran el método habitual de colección de agua para su consumo.

## **2. El abastecimiento en diferentes ciudades peninsulares.**

Siempre reviste especial interés analizar o ver cómo se configura materialmente la provisión de agua en las diferentes ciudades, porque como hemos podido comprobar, el suministro de agua de modo constante y de calidad es una necesidad que lejos de satisfacerse, siempre va evolucionando, dependiendo de la demanda de agua que, siempre es creciente, tanto por el incremento de la población como por el surgimiento de una industria y de un sector agrícola que exige cada vez más agua para mantener, o incrementar, su producción. Por este motivo queremos analizar algunas de las principales ciudades hispánicas durante el período que abarcan los siglos XV a XVIII, siglos en que empieza a vislumbrarse los efectos que la incipiente industria tendrá sobre las ciudades que implicará, ya en el siglo XIX, la reordenación urbanística para dar cabida tanto a la nueva población como a la prestación de unos servicios de abastecimiento acorde a las necesidades del momento.

### **A. Toledo.**

La explotación del río sin duda fue un recurso imprescindible para el desarrollo urbanístico de la ciudad y para que ésta se convirtiera en capital del Imperio<sup>146</sup>, residencia oficial de Carlos V, padre de Felipe II, siendo este último el que reacondicionaría la Corte

---

<sup>145</sup> Y no solo en materia de abastecimiento, sino en condiciones generales de vida, de habitabilidad del espacio urbano. La masificación de las ciudades en entornos cerrados por murallas –el derribo de éstas se consumó en el siglo XIX– provocó que la población quedase reducida a espacios pequeños, altamente concentrados, en condiciones infrahumanas y situados a las inmediaciones de artesanos e industriales que realizaban sus labores, muchas de ellas, contaminantes.

<sup>146</sup> Ciudad que si bien capital del Imperio, no estuvo libre de problemas vinculados a una población cercana a los 50.000 habitantes, y los inconvenientes sanitarios derivados de la muralla, espacio de protección contra amenazas externas pero que dejaba al descubierto carencias internas, creando un espacio de insalubridad por la falta de aire limpio y la mala gestión de residuos.

a Madrid<sup>147</sup>, hecho que sin duda trajo consigo el declive de la ciudad y la vuelta de ciertos problemas de escasez de agua, por el traslado de los nobles, pero también por el de las órdenes religiosas.

Tal como sucede en la mayoría de las ciudades españolas de la Edad Media, durante la Edad Moderna la ciudad de Toledo se nutrió en gran medida por las aguas fluviales, en su caso, aquellas que provenían del Tajo a su paso por la ciudad<sup>148</sup>, aguas que, a más de ser útiles para el abastecimiento, también lo eran para el riego de los campos próximos, así como para la pesca. Aun con todo, las dificultades, y no sólo por lo inestable de los caudales y por no ser un agua de la máxima calidad, logísticas requirieron de salvar un desnivel entre el río y la ciudad –de aproximadamente cien metros<sup>149</sup>–, solucionado por el Ayuntamiento durante el siglo XVI, elevando las aguas gracias a la energía hidráulica<sup>150</sup>.

Otra de las fuentes de suministro de Toledo fueron los manantiales situados en las inmediaciones de la ciudad que fueron utilizados hasta el siglo XIX a través de la colección de las aguas en aljibes, recurso ya utilizado por los romanos, como hemos tenido ocasión de analizar en el CAPÍTULO I. El principal método para poder rellenar estas cisternas consistía en la captación de agua pluvial o el acarreo de agua desde fuentes o manantiales potables<sup>151</sup>. El suministro de agua a través de aljibes en la ciudad de Toledo fue posible gracias, en gran medida, a los ya disponibles de época romana, así como los

---

<sup>147</sup> Situación, la de situar la Corte en las ciudades, que responde a la vocación urbana que la monarquía y la nobleza española demostraban, hecho que sin duda revertía en una mejora de las ciudades en que se asentaban. DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, *Las clases privilegiadas en el antiguo régimen*, Ed. Akal, Madrid, 2012, p. 145.

<sup>148</sup> Ciudad y río homenajeados por el Greco en su famosa obra *Vista de Toledo*, ubicado en el *Metropolitan Museum of Art* de Nueva York, cuadro donde es posible ver el Tajo a su paso por la ciudad manchega.

<sup>149</sup> “Antes de paffar adelante á tratar dela puente de fan Martín, me pareció hazer mención de dos obras que eftan coniuntas o cercanas a la de Alcantara, a los dos lados della. A la una parte es el artificio con el que fube el agua al Alcaçar real: del qual efcriue Ambrofio de Morales largamente en las antigüedades de Eſpaña. Entre las demás cofas con que los Reyes Chriftianos, y los propios vezinos defta ciudad han trabajado illuftramente, ha fido una, procurar algún buen arbitrio o artificio de fubir el agua del Tajo alo mas alto de la ciudad: cofa bien dificultofa, por fer grande el eſpacio y diftancia q ay de algura” [sic.]. DE PISA, Francisco. *Descripción de la Imperial Ciudad de Toledo*, Primera Parte, Pedro Rodríguez impresor del Rey nuestro señor, Toledo, 1605, p. 23.

<sup>150</sup> BLASCO ESQUIVIAS, Beatriz, “Toledo y Madrid: sistemas de captación...”, *op. cit.*, p. 269.

<sup>151</sup> Así lo expone Don Luis Hurtado en las *Relaciones* de Felipe II: “Pero hay un artificio humano, muchas cisternas de aguas de las lluvias, que por ser tan bien tejadas las casas y los patios ladrillos es limpiſima, y no hay casa de patio sin un pozo o cisterna que recoja la dicha agua, ya hay muy pocas casas sin aljibes muy capaces, que en tempos saludables son henchidos del agua del Tajo, las cuales en verano por ser profundas sobre piedra son frigidíſimos”. Referencia localizada en *Ibid.*, p. 270.

que los musulmanes legaron a la ciudad tras su paso, pero para una población creciente, se tuvieron que abordar nuevas construcciones<sup>152</sup>.

Por último, el suministro de agua se completaba con la tarea realizada por los aguadores, oficio asentado en nuestro país desde la Edad Media y que consistía, en esencia, en coger el agua de las fuentes, manantiales o del río para posteriormente ser vendida a todo aquel que quisiera disponer de agua sin los inconvenientes de ir a buscarla. Podemos destacar aquí las Ordenanzas de la ciudad de Toledo de 1590<sup>153</sup>, los cuales se centraron en regular y ordenar la tarea de los aguadores, sobre todo en materias como la calidad de las aguas o lugares de colección de agua.

## B. Madrid.

Como hemos indicado en líneas anteriores, Madrid presenta un especial atractivo por un motivo claro, el cambio de sede de la Corte Real por parte de Felipe II que implicó la expansión de una villa que, con apenas unos 20.000 habitantes a inicio del siglo XVI, viviese un renacer económico, social y cultural que la haría crecer de modo exponencial con el paso de los años. El caso de la nueva capital imperial presenta otras singularidades vinculadas a las aguas, dado que la ciudad si bien necesitaba este recurso natural para la vida urbana, no disponía de un río caudaloso cercano<sup>154</sup> –hecho que no impidió la proyección de obras tendentes a hacer posible su navegación<sup>155</sup>, así como el desarrollo de

---

<sup>152</sup> DUARTE RODRIGUES, Ana y TORIBIO MARÍN, Carmen (Eds.). *The History of Water Management in the Iberian Peninsula between the 16<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> Centuries*, Ed. Springer International Publishing, Switzerland, 2020, p. 34

<sup>153</sup> DE LUGO Y GUILLEN, Félix Benítez, “Los alarifes en las Ordenanzas para el buen régimen y gobierno de la Muy Noble, Muy Leal e Imperial Ciudad de Toledo de 22 de diciembre de 1590”, en *Anales toledanos*, núm. 1, 1967, pp. 149 - 186.

<sup>154</sup> El río Manzanares no puede compararse con otros ríos peninsulares que cruzan ciudades y fueron los grandes suministradores de agua para la población, la industria y la agricultura. BLASCO ESQUIVIAS en su trabajo cita diferentes autores del Siglo de Oro español y las constantes referencias al Manzanares, como “aprendiz de río” (Tirso de Molina) o bien Madrid como aquella ciudad “que tiene y no tiene río” (Lope de Vega). BLASCO ESQUIVIAS, Beatriz, “Toledo y Madrid: sistemas de captación...”, *op. cit.*, p. 273.

<sup>155</sup> CASTILLO OREJA, Miguel Ángel, “En torno a la corte. Sobre puentes y canales en el siglo XVIII”, en LOZANO BARTOLOZZI, María del Mar y MÉNDEZ HERNÁN, Vicente (Coords.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua: paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 2014, p. 296. Durante el período de la Ilustración se emprendieron grandes obras públicas hidráulicas, centradas en la navegación y el regadío, pero también el abastecimiento, si bien este supeditado a la existencia de escasez del recurso, como el propio autor constata que ante “los rigores de la escasez de abastecimiento de Madrid en 1753 y la urgencia con que era necesarios atajarlos, elevó una representación a Fernando VI para que se realizasen una serie de mediciones en los ríos Manzanares, Jarama y Tajo” (p. 297).



actividades como la de las lavanderas—, como el caso de Toledo o Valladolid, por lo que se volvió imperativo localizar una fuente de agua potable con la que nutrir la ciudad.

El río Manzanares no presenta las mismas características que otros ríos, por su caudal, por ejemplo, con lo que el suministro de agua fluvial en el caso de Madrid quedaba reducido y condicionado a períodos en que el río podría hacer frente a la demanda. Por este motivo los usos del río Manzanares se centraron más en la realización de otros oficios, como el de las lavanderas. No obstante, lo que sí tenía Madrid era abundante agua subterránea<sup>156</sup>. Para su extracción y posterior abastecimiento se procedió a explotar estas aguas a través de la construcción de obras e infraestructuras como minas, galerías y pozos, y conduciéndolas por galerías o “viajes del agua” hasta fuentes públicas, siendo éste el mecanismo habitual de transportar y suministrar agua hasta que, en el siglo XIX, se iniciaron las obras del Canal Isabel II.

Felipe II debía acondicionar el abastecimiento de agua a las exigencias de la capitalidad de Madrid, sede de su Corte y nueva capital del Imperio, motivo por el cual pretendió ampliar y mejorar el sistema de infraestructuras hidráulicas, si bien se focalizó en optimizar el suministro a dependencias reales<sup>157</sup>. En contraposición a la mejora de suministros de agua sucedido en el seno de la Corte y las dependencias reales, el pueblo de Madrid seguía con un poco mejorado sistema de distribución de agua. El principal sistema de distribución de aguas de Madrid fue a través de los viajes del agua<sup>158</sup>, captando los recursos de las aguas subterráneas y de diferentes manantiales como los de la Sierra de Guadarrama. A través de la conducción de las aguas podía suministrarse agua las diferentes fuentes públicas dispuestas por toda la capital.

Con todo, el contexto social condicionó el acceso al agua, ante una estructura fuertemente jerarquizada. Los principales viajes que abastecieron de agua a Madrid durante el siglo XVII fueron el principal medio de suministro de la capital durante el

---

<sup>156</sup> REBOLLO FERREIRO, Luis F., y VILLARROYA GIL, Fermín, “Las aguas subterráneas en la ordenación del territorio: su relación con la ubicación de los asentamientos humanos en el área de Madrid”, en *Henares: revista de geología*, núm. 1, 1987, pp. 25 - 30. Tal como los autores constatan, el origen etimológico de Madrid puede ser resultado de que la ciudad fuera fundada sobre un arroyo matriz, hecho que tras la invasión musulmana de la villa, “el término «Matrice» [derivase] en «Mayrát» (curso de agua), aludiendo a las galerías o «viajes del agua» que se construyen en los siglos IX y X, pasando de «Mayrát» a «Maýrýt» y, posteriormente, de «Maýrýt» a Madrid”.

<sup>157</sup> PINTO CRESPO, Virgilio (Dir.), GILI RUIZ, Rafael, y VELASCO MEDINA, Fernando. *Los viajes de agua de Madrid durante el Antiguo Régimen*, Ed. Fundación Canal, Madrid, 2010, p. 27 - 28.

<sup>158</sup> Sobre el proceso de alumbramiento de agua y conducción del agua por los viajes, véase GUERRA CHAVARINO, Emilio, “Los viajes de agua de Madrid”, en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, núm. 46, 2006, pp. 431 y ss.

Antiguo Régimen, si bien “su construcción y conformación resultaron ser el reflejo de una sociedad jerarquizada y polarizada: junto al agua para la gente común que suministraban las fuentes, coexistían sistemas de acceso privilegiado a la misma para las instituciones y determinadas personas, empezando por el rey, continuado por aquellos que así se reconocían por su condición social, como nobles y eclesiásticos, y concluyendo en una importante nómina de altos funcionarios y tecnócratas vinculados al gobierno y a la administración de la monarquía”<sup>159</sup>.

Como ya se ha mencionado antes, Madrid achacaba una gran falta de higiene y salubridad de sus calles, repercutiendo todo ello negativamente en la salud de los ciudadanos y a la propia imagen de la ciudad, hecho que no podía permitirse la nueva capital imperial. De este modo, es necesario resaltar los primeros antecedentes de solventar esta situación. Vinculado al traslado de la Corte Real a Madrid, un fenómeno que causó graves problemas a la ciudad fue el aumento demográfico –también unido al traslado de todo el aparato burocrático de los Austrias– y el consiguiente desorden urbanístico, hecho que afectó a la cantidad, así como también a la calidad, de agua disponible<sup>160</sup>. Felipe II, ante estos problemas vinculados a la densidad urbana y la creciente contaminación de las aguas y las calles, creó, por Real Cédula de 6 de mayo de 1590, la Junta de Ornato, Limpieza y Policía<sup>161</sup>, la cual sería antecedente de la de la Junta de Fuentes creada en 1608<sup>162</sup>.

La situación de insostenibilidad ambiental no sería revertida hasta los tiempos de Felipe V, primer monarca de la Casa Borbón, promovió la construcción de fosas sépticas a fin de servir para almacenaje de los diferentes residuos humanos, tratando de revertir el

---

<sup>159</sup> PINTO CRESPO, Virgilio (Dir.), GILI RUIZ, Rafael, y VELASCO MEDINA, Fernando. *Los viajes de agua de Madrid...*, op. cit., p. 64.

<sup>160</sup> ARROYO ILERA, Fernando, “Arbitrismo, población e higiene en el abastecimiento hídrico de Madrid en el siglo XVIII”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 37, 2004, pp. 257 - 278. Según los datos del trabajo citado, en el momento de establecimiento de la Corte de Felipe II en Madrid había unos 20.000 habitantes, que para finales de siglo se multiplicaron hasta los 90.000; a mediados del siglo XVII la población era de 175.000, situación que generó la necesidad de abordar el abastecimiento hídrico bajo una nueva perspectiva, la de la higiene y limpieza de las calles. Tal como el autor del trabajo expone como anécdota representativa de la situación de contaminación de las calles de Madrid es la visita del futuro Papa Paulo V, que según las palabras que le atribuye dice “hay la calle larga, la cual sería hermosa si no fuese por el fango y las porquerías que tiene [...] las casas son malas y feas y hechas casi todas de tierra y, entre las otras imperfecciones, no tiene aceras ni letrinas; por lo que todos hacen sus necesidades en los orinales, los cuales tiran después a la calle, cosa que produce un hedor insoportable” (p. 261).

<sup>161</sup> Esta Junta, compuesta por ocho miembros se encargaba del “ornato, edificios, policía y proveimientos de mantenimientos de la Corte y Villa”. GONZÁLEZ GARCÍA, Juan Luis, “De ornato y policía en Madrid: Casas principales y ordenación viaria en el Renacimiento”, en *Anales de historia del arte*, núm. 7, 1997, p. 111 y ss.

<sup>162</sup> PINTO CRESPO, Virgilio (Dir.), GILI RUIZ, Rafael, y VELASCO MEDINA, Fernando. *Los viajes de agua de Madrid...*, op. cit., p. 29.

tradicional grito de advertencia del *¡Agua va!*, actuando el río Manzanares como alcantarilla, lugar donde todos los residuos terminaban<sup>163</sup>. Sin duda la solución tampoco quedó exenta de problemas, por los graves inconvenientes causados al ecosistema fluvial.

El abastecimiento de agua durante la Edad Moderna en Madrid se caracterizó porque los principales medios de suministro fueron los pozos, sobre todo los de carácter privado y para aquellos que podían hacer frente a su construcción. En cambio, para aquellos que no podían hacer frente al coste de un pozo, las fuentes públicas y los aguadores se hicieron cargo de poner a disposición de los madrileños las aguas suficientes para beber<sup>164</sup>, así como para los diferentes usos domésticos y de higiene. Las aguas que brotaban de las fuentes públicas generalmente eran captadas por las minas, llevadas por galerías que las distribuían por toda la ciudad, a través de los viajes del agua.

Es posible ver cómo, en el área de Madrid, aun siendo la nueva capital tras el traslado cortesano por parte de Felipe II, existieron severas dificultades para proceder a un adecuado abastecimiento y saneamiento de aguas. En gran medida esta situación fue fruto del poco caudal y volumen del río Manzanares, río incapaz de proceder a un suministro de agua constante, añadiendo a todo ello el uso y aprovechamiento del torrente como alcantarilla, hecho que provocaba la contaminación de los posibles recursos hídricos fluviales aprovechables.

### C. Valladolid.

El periplo de la Corte no finalizó con su efectiva implantación en Madrid, sino que fruto de las precarias condiciones higiénicas y sanitarias de la ciudad, el nuevo rey, Felipe III tras la muerte de su padre en 1598 decidió trasladarse a Valladolid en el año 1601<sup>165</sup>,

---

<sup>163</sup> BLASCO ESQUIVIAS, Beatriz, “Toledo y Madrid: sistemas de captación...”, *op. cit.*, p. 277

<sup>164</sup> Oficio, el de aguador, desempeñado en gran medida por asturianos y gallegos que “suelen servir igualmente de mozos de compra, y el precio de su trabajo suele ser 20 rs. al mes, con lo cual surten de agua que toman en las fuentes principales. Los robustos mozos de cordel que se hallan en las esquinas de las calles, aunque toscos sobremanera, sirven para conducir los efectos y hacer toda especie de mandados, lo cual ejecutan con bastante exactitud y notable probidad, pagándoles de 2 a 4 rs. por cada mandado”. DE MESONERO ROMANOS, Ramón. *Manual de Madrid. Descripción de la Corte y de la Villa*, Imprenta de D. M. DE BURGOS, Madrid, 1833, pp. 70 - 71.

<sup>165</sup> El cambio de ciudad de la Corte se oficializa en 1601, tras un decreto oficial que ratifica el traslado a Valladolid, y con la mediación del valido del rey, el Duque de Lerma. Sobre el traslado, véase ALVAR EZQUERRA, Alfredo, “Los traslados de Corte y Madrid de los Austrias (1561 y 1601 - 1606)”, en MORÁN, Miguel y GARCÍA, Bernardo (Eds.), *El Madrid de Velázquez y Calderón. Villa y corte en el siglo XVII*, Vol. 1, Ed. Caja de Madrid, Madrid, 2000, pp. 41 - 60.

si bien el traslado sería temporal, hasta 1606, año en que la Corte regresaría a Madrid. Parece ser que uno de los motivos que decantó ese momentáneo traslado a Pucela fue la existencia de varios ríos, así como de manantiales de agua potable<sup>166</sup>. Y así era, dado que, igual que sucede en el caso de Toledo, Valladolid dispone de dos ríos cercanos que podrían llegar a ser capaces de abastecer a la ciudad, el Pisuerga y el Esgueva, si bien mostraron que con las variaciones del caudal no siempre las aguas a suministrar eran de una calidad aceptable para el consumo humano.

La ciudad de Valladolid, durante la Edad Moderna, situada geográficamente entre dos ríos de caudal bastante voluminoso y cercano al río Duero presentó, aun la aparente abundante agua que la rodeaba, largos períodos de sequía y de poca agua disponible para el consumo humano<sup>167</sup>. Esta situación motivo, durante el siglo XV y siguientes, la construcción de pozos, muchos de ellos particulares, para complementar el suministro de agua que procedía, por su propio paso por la ciudad, del río Pisuerga, así como el agua derivada del trabajo realizado por los aguadores<sup>168</sup>.

En un principio, las aguas del río Esgueva son descartadas para su uso y aprovechamiento<sup>169</sup>, por su turbiedad y por el uso que artesanos e industrias daban al río<sup>170</sup>, como medio idóneo al cual abocar desechos y residuos<sup>171</sup>. Sucede igual con las

---

<sup>166</sup> PINTO CRESPO, Virgilio (Dir.), GILI RUIZ, Rafael, y VELASCO MEDINA, Fernando. *Los viajes de agua de Madrid...*, op. cit., p. 30.

<sup>167</sup> “Aunque a primera vista así parezca, no es tan cierta esta realidad ya que, no sólo la abundancia de aguas es lo que interesa, sino también el que éstas sean potables y aquí es donde encontramos el fallo en nuestra ciudad”. VIRGILI BLANQUET, María Antonia, *Desarrollo urbanístico y arquitectónico de Valladolid (1851 - 1936)*, Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1979, p. 139.

<sup>168</sup> GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid: de la concesión a la municipalización (1864 - 1959)*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1993, p. 9.

<sup>169</sup> AGAPITO Y REVILLA, Juan, *Los abastecimientos de agua de Valladolid. Apuntes históricos*, Imprenta La Nueva Pincia, Valladolid, 1907, p. 11. El autor se manifiesta en los siguientes términos: “La villa fue creciendo y contuvo dentro de su edificación un ramal importante del Esgueva; éste fue influido de manera pernicioso por la multitud de materiales arrojadas a dicho río, que, poco a poco, fue convirtiéndose en vertedero público y fueron rechazadas sus aguas para aplicarlas inmediatamente al uso doméstico”.

<sup>170</sup> Durante muchos años las aguas del río Esgueva habían servido para decantar las aguas sucias generadas en la ciudad. Para más dificultad para proceder al abastecimiento de agua a través del aprovechamiento del Esgueva, el río presentó durante los siglos XV y XVI numerosas riadas y frecuentes inundaciones, hecho que dificultaba cualquier actividad de captación de aguas. En ese momento las obras se centraron en la reparación y construcción de vados que repudiesen los devastadores efectos que los incrementos abruptos de caudal del río podían provocar a la ciudad. MISIEGO TEJADA, Jesús Carlo, “El Esgueva a su paso por Valladolid. Trazado, Puentes y Molinos”, en MISIEGO, Jesús y DÍAZ-CANEJA, José Ignacio (Coords.). *Valladolid y el río Esgueva. Una historia de encuentros y desencuentros. Aproximación histórica y arqueológica al paso del cauce fluvial por la ciudad de Valladolid*, Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 2019, pp. 35 y ss.

<sup>171</sup> DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel. *Agua y poder en la Castilla bajomedieval. El papel del agua en el ejercicio del poder concejil a fines de la Edad Media*, Ed. Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003, p. 130.

aguas del Duero, que son descartadas, al menos, en un primer momento, por su emplazamiento, lejano de la ciudad y por la inexistencia de los medios técnicos para poder proceder a realizar un viaje –será años más tarde, como se analizará en la investigación, que se promueve la construcción del Canal del Duero a fin de suministrar agua de calidad ante una demanda creciente–.

El movimiento de la Corte real a Valladolid trajo consigo un aumento de población que redujo substancialmente las reservas de agua disponible, con lo que el suministro se volvió escaso e irregular. Los manantiales de Argales y Marinas no eran ya suficientes para suministrar agua a la nueva capital<sup>172</sup>. De este modo, para complementar la disponibilidad de agua, de nuevo se utilizaron pozos, tanto de titularidad privada como pública, para solventar la deficiencia de agua.

En los casos precedentes la existencia de un río cercano, si bien en principio puede ser un facilitador de agua, a su vez, y en la mayoría de las ocasiones, se transforma en un vertedero de aguas sucias, hecho por el cual las aguas se tornan insalubres para el consumo humano, teniendo el Ayuntamiento y los vecinos que recurrir a otras fuentes a fin de procurarse un abastecimiento de agua de calidad y salubre.

#### D. Barcelona.

Las grandes infraestructuras hidráulicas de la ciudad de Barcelona presentaron una característica propia, y era que la principal funcionalidad de éstas no era el suministro directo de agua a los ciudadanos, sino que su principal fin era proporcionar agua para la industria. Este sería el caso del Rec Comtal<sup>173</sup>, obra cuya función inicial tras su construcción en el siglo XI fue la de mover los molinos de agua del Conde<sup>174</sup>, añadiendo

---

<sup>172</sup> AGAPITO Y REVILLA, Juan, *Los abastecimientos de agua...*, op. cit., p. 17 - 33.

El abastecimiento realizado por las aguas del manantial de Argales se produjo por Real Provisión de Felipe II se presentan como remedio ante “el gran daño que resultava á los vezinos e moradores della de verer el agua del rrio de Pisuerga, por hir como yba turbio la mayor parte del año, porque se juntavan con el otros rrios que pasavan por partes muy lodosas e zenagosas, de lo qual avia resultado muchas enfermedades de hijada, rreñones e orina e otras, lo qual se rremediaria con llevar a hesa dha. villa el agua de la fuente de Argales” [sic].

<sup>173</sup> Para una visión más completa de la creación y los usos dados al Rec Comtal desde sus orígenes, véase ORTI GOST, Pere, “El Rec Comtal de la Barcelona medieval”, en GUÀRDIA, Manuel (Ed.), *La revolució de l'aigua a Barcelona. De la ciutat preindustrial a la metròpoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d'Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 21 - 33.

<sup>174</sup> Era tal la importancia de los molinos para la economía de la Baja Edad Media en Cataluña que, los propios Usatges, compilación legal del año 1062 promulgada por el Conde Ramon Berenguer I, en el

posteriormente otros usos debida la necesidad crónica de agua de Barcelona, ciudad que presenta pocos recursos hídricos en sus inmediaciones. El Rec Comtal empezó a ser usado para irrigar amplias zonas de conreo y estableciéndose asimismo diferentes tipos de industria que aprovechaban —o bien lo utilizaban para abocar sus residuos— sus aguas<sup>175</sup>.

Ante esta falta de agua fluvial<sup>176</sup>, presumida siempre más pura y de mayor calidad desde la Antigüedad, la población de Barcelona procedió a un abastecimiento basado en las aguas subterráneas, extrahidas a través de pozos, públicos o privados, así como de diferentes minas. La adquisición por parte del Ayuntamiento de la Mina de Can Cortès en el año 1351 permitió un gran desarrollo, que se extendería por los próximos dos siglos, de numerosas fuentes de carácter público<sup>177</sup>. Estas serán las obras hidráulicas primordiales que saciarán la sed de los barceloneses. Es reseñable que la adquisición de la mina por parte del Consistorio permitió la construcción, en el siglo XIV, de un acueducto en la sierra de Collserola<sup>178</sup>, que captaba agua para ser transportada a la ciudad para proveer a la población<sup>179</sup>, distribuyendo el agua entre las diferentes fuentes repartidas por la ciudad<sup>180</sup>.

Sin embargo, el paso del tiempo no provocó una mejora substancial en las redes de suministro de agua; al contrario, el aumento demográfico de la ciudad durante el siglo XVI produjo una evidente falta de agua, hecho que motivó la búsqueda de nuevos

---

Usatge núm. 73 preveía que “la cequia de la ayga dels molins qui ven a Barcelona, manam que negun hom noy toc per negun temps. E qui aquela per abriuament ho per folia trencara fasza esmena al princep per cascuna vegada que la trencara .c. unces de or de valencia. E qui amagadament la pendra a regardo del rpincep per cascuna vegada que al trenca .iij. vnces de or de valencia” [sic.]. GUDIOL I CUNILL, Josep, “Traducció dels Usatges, les més antigues constitucions de Catalunya y les costums de Pere Albert”, en Institut d’Estudis Catalans, *Anuari MCMVII*, Ed. Institut d’Estudis Catalans, 1908, p. 294.

<sup>175</sup> CONILLERA I VIVES, Pere. *Descobrir el medi urbà. L’aigua de Montcada. L’abastament municipal d’aigua a Barcelona. Mil anys d’història*, Ed. Ajuntament de Barcelona, 1991, p. 30.

<sup>176</sup> Si bien es cierto que la ciudad se encuentra rodeada por dos ríos, el Besòs, utilizadas desde los orígenes de la ciudad romana, y el Llobregat, extendiéndose el aprovechamiento de este último a mediados del siglo XVIII y principios del siglo XIX.

<sup>177</sup> CONILLERA I VIVES, Pere. *Descobrir el medi urbà...*, *op. cit.*, p. 61 y ss.

<sup>178</sup> Se destaca la magna obra de Francesc SOCIES, el *Llibre de les fonts de la present Ciutat de Barcelona*, presentado en el año 1650 y conservado en el Institut Municipal d’Història de la Ciutat. En el manuscrito de SOCIES da cuenta de las conducciones y del abastecimiento de agua, esencialmente, los pozos y las fuentes, durante la Barcelona del siglo XVII. CUBELES I BONET, Albert, “El *Llibre de les fonts* del mestre Socies i l’abatament d’aigua de beure a Barcelona al segle XVII”, en GUÀRDIA, Manuel (Ed.), *La revolució de l’aigua a Barcelona. De la ciutat preindustrial a la metròpoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 44 y ss.

<sup>179</sup> GUÀRDIA, Manuel, “L’aigua a les fonts”, en GUÀRDIA, Manuel (Ed.), *La revolució de l’aigua a Barcelona. De la ciutat preindustrial a la metròpoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 40.

<sup>180</sup> Sin embargo, rápidamente se detuvo la distribución de esas aguas porque podían resultar nocivas para la salud, quedando nuevamente el Rec Comtal como la gran obra de abastecimiento de agua a la ciudad de Barcelona. VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, *op. cit.*, p. 28.

caudales para hacer frente a las necesidades, sociales e industriales, que la población exigía. Se proyectaron diversos estudios a fin de aumentar el caudal del Rec con las aguas del río Llobregat, todavía no explotadas para abastecer a la ciudad de Barcelona. Sin embargo, el proyecto no culminó, abandonándose<sup>181</sup>. Otros proyectos se iniciaron para captar nuevas aguas en la ciudad de Barcelona, paralizándose la mayoría de ellos, bien por falta de recursos económicos, como el del santuario de Nuestra Señora del Coll, como el de captación de aguas en Gallifa, detenido por las dificultades técnicas del proyecto<sup>182</sup>.

La situación de precariedad hídrica se extendió en los próximos siglos, al no encontrar el poder municipal fuentes constantes de agua potable de pureza aceptable, y más por el crecimiento de la ciudad y la asfixia que las murallas generaban, que impedían un crecimiento urbano ordenado, así como la de ampliar las fuentes públicas disponibles<sup>183</sup>.

De este modo, la situación hídrica general de la Barcelona preindustrial es precaria, de gran escasez, sin unas fuentes constantes de aguas que fueran capaces de abastecer una creciente ciudad que, a finales del siglo XVIII y principios del XIX viviría un esplendor económico e industrial, siendo Barcelona uno de los principales núcleos burgueses, preparados —o preparándose— para afrontar los desafíos que la revolución industrial propondría<sup>184</sup>.

### **3. La propiedad comunal de las aguas y la intervención municipal.**

Tras ver los principales medios de abastecimiento de agua disponibles durante la Edad Moderna en diferentes ciudades de la geografía española, todas destacando por la presencia de un río que las cruzaba y que en mayor o menor medida facilitaba el

---

<sup>181</sup> Así consta en el Registro de Deliberaciones del Consell de Cent, de 30/11/1549 a 28/11/1551, disponible en el Arxiu Històric de la Ciutat de Barcelona.

<sup>182</sup> VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, *op. cit.*, pp. 46 - 48.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 52. VOLTES BOU pone de manifiesto las exigencias de los vecinos del barrio Rabal y de la Rambla, que suplicaron “que se coloque el aljibe en una de las torres de la muralla de la Rambla, con lo que se logrará que esté en terreno de la ciudad”.

<sup>184</sup> JUTGLAR, Antoni, *Ideologías y clases en la España contemporánea*, Vol. I (1808 - 74), Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1968, pp. 20 - 24. Tal como el autor esgrime en su trabajo, el centro de poder se trasladó del centro peninsular, el cual todavía evocaba tiempos de grandeza y de conquista, a las zonas periféricas del litoral, que ya superaba en población, recursos y nivel de vida, resintiendo el tradicional modelo feudal y agrario que imperaba en la España de los siglos XV, XVI y XVII.

suministro de agua para la población, es importante determinar bajo qué régimen jurídico se basaban y cómo se regulaban las aguas en el período preindustrial.

En el Reino de Castilla y hasta bien entrado el siglo XIX será el Código de las Siete Partidas, redactado –o atribuidas– por Alfonso X el Sabio, la norma fundamental sobre las que se regulará el aprovechamiento de aguas. En tanto que el régimen instaurado por las Siete Partidas se mantiene durante la Edad Moderna, es importante traer a colación la Ley III del Título XXVIII de la Tercera Partida:

“Las cosas que comúnmente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo son estas: el aire, las aguas de la lluvia, el mar y su ribera, porque cualquier criatura que viva puede usar de cada una de estas cosas según que el tuviese necesidad, y por lo tanto todo hombre se puede aprovechar del mar y de su ribera pescando, navegando y haciendo todas las cosas que entienda que a su bien serán”. De forma más específica localizamos la Ley IX, la cual indica que “separadamente están del común de cada ciudad o villa, las fuentes [...] por cual todo hombre que fuere morador puede usar de todas estas cosas sobredichas, y son comunales a todos, tanto a los pobres como a los ricos”, estableciendo seguidamente un régimen de protección de la cosa común contra “los que fueran moradores en otro lugar no pueden usar de ellas contra voluntad y defensa de los que morasen”.

Con todo queda clara que los municipios ostentaban un dominio sobre las aguas contenidas en su jurisdicción<sup>185</sup>, pudiendo todo vecino hacer uso de esas aguas para satisfacción de sus necesidades, en concreto, las vinculadas a beber, alimentación e higiene. Lo que detalla y enumera la Ley IX transcrita son bienes comunales, de aprovechamiento por el común de los vecinos, pudiéndose diferenciar de aquellos que forman parte del patrimonio privativo del municipio<sup>186</sup>.

Como hemos mencionado, los ríos juegan un papel trascendental en la satisfacción del abastecimiento de agua, declarando la Ley VI que “Los ríos y los puertos y los caminos públicos pertenecen a todos los hombres comunalmente, en tal manera que

---

<sup>185</sup> Un dominio que, como bien indica LÓPEZ RAMÓN “señorío de nobles, ciudades y dignidades eclesiásticas el dominio eminente sobre las aguas, debió de incidir de manera desigual en las diferentes modalidades de aprovechamiento, pero ciertamente condujo también al paulatino reconocimiento, ampliación y consolidación de la regalía regia, cuyo dominio útil los monarcas cedieron en muchos casos a comunidades, comarcas, pueblos y ciudades”. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Sistema jurídico...*, *op. cit.*, p. 210.

<sup>186</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, Madrid, 1986, p. 134.



también pueden usar de ellos los que son de otra tierra extraña, los que moran y viven en aquella tierra de donde son”. Del extremo expuesto podemos deducir el posible uso común y público que podía hacerse de los ríos –también de puertos y caminos–.

Fuera de las Partidas –actuando éstas como derecho común supletorio–, las cuales recogen una normativa relativamente amplia, determinando el uso general de los recursos hídricos, encontramos otro gran bloque de regulación, el de las ordenanzas municipales<sup>187</sup>, respondiendo a toda lógica, dado que el escenario en el que la provisión de agua sucedía era el del término urbano, con lo que los usos y aprovechamientos y explotación de esas aguas debían responder, en parte a lo dispuesto por el Municipio y, también, de la voluntad del rey. Las ordenanzas municipales se centraron, sobre todo, en tres grandes focos, respecto las aguas. En primer lugar, el riego y su uso agrícola, la protección sanitaria de las aguas y, finalmente, el propio abastecimiento urbano<sup>188</sup>.

La intervención municipal, en materia de suministro de agua, en un primer momento se manifestó en dos ámbitos, el primero, la ampliación progresiva de caudales –tarea que, como hemos tenido ocasión de comprobar, no siempre cumplió las expectativas ciudadanas– y el mantenimiento de las obras hidráulicas existentes<sup>189</sup>. Estas obras públicas siempre corrieron a cargo del patrimonio de los municipios, los cuales debían financiar los servicios de abastecimiento de agua, utilizando como método los *arbitrios*, modo de obtener los ingresos suficientes para proceder a un mantenimiento y mejora de la red de suministro de agua<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> Ordenanzas éstas que gozan de una importancia trascendental en el cosmos jurídico local desde la Edad Media, siendo “la manifestación más continua y prolongada de la autonomía de los poderes locales, a lo largo de medio milenio”. LADERO QUESADA, Miguel Ángel y GALÁN PARRA, Isabel, “Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII)”, en *Anales de la Universidad de Alicante: Historia medieval*, núm. 1, 1982, p. 223.

<sup>188</sup> MATÉS BARCO, Juan Manuel. “La gestión del agua en la Edad Moderna”, en CORONAS TEJADA, Luis (Hom.), *Homenaje a Luis Coronas Tejada*, Ed. Universidad de Jaén y Diputación Provincial de Jaén, Jaén, 2001, p. 432.

<sup>189</sup> En la obra de VOLTES BOU se da muestra de la tarea del consistorio de Barcelona en estas materias, ampliando las fuentes existentes en la ciudad, pero también mostrando gran preocupación, desde su construcción, en el buen mantenimiento y funcionamiento del Rec Comtal.

<sup>190</sup> Como sucede en la actualidad, es esencial realizar tareas de mantenimiento y de mejora de las redes de abastecimiento de agua, tanto en el sentido de mejorar la calidad y cantidad de aguas a suministrar, como para mejorar la eficacia de las conducciones, para evitar posibles pérdidas o filtraciones de tan preciado recurso. Por ejemplo, en el caso de Barcelona, existió un serio problema vinculado al Rec Comtal y sus aguas, que por diferentes variaciones de caudal causaron daños a ciertas partes de la ciudad. Paradójicamente, este caudal con el paso del tiempo se volvió insuficiente para abastecer a la ciudad y suministrar agua para la industria barcelonesa, con lo que fue necesario proyectar una ampliación el 1778, con la construcción de una nueva mina en Montcada. MARTÍN PASCUAL, Manel y SEDA MARINÉ, Juame, “El rec Comtal. Història i valor patrimonial”, en *Plecs d’història local*, núm. 173, 2019, pp. 11 - 12.

Se puede destacar, por su amplitud, las Ordenanzas del Agua de Granada, norma que incluye materias vinculadas a la salubridad de las aguas, al mantenimiento de las redes de surtido, así como la regulación de las aguas que se dedican a usos de carácter doméstico frente al también posible uso agrícola o de regadío. Estas Ordenanzas pueden dividirse en tres temas: uno primero dedicado a regular la figura del Administrador de las Aguas; un segundo apartado dedicado al uso y conservación de las acequias; finalmente, un último apartado a las normas destinadas a la salubridad y calidad de las aguas<sup>191</sup>.

Otro de los grandes sectores de actuación municipal, y estrechamente vinculado con la ciudad y el propio aprovisionamiento de aguas es el ornato y la salubridad, de las calles, y del agua en particular. De este modo, podemos localizar numerosas ordenanzas municipales, durante los siglos XVI y XVII, momento en que la sanidad municipal empieza a tomar cierta importancia, sobre todo en Madrid, al tener, como hemos comprobado, serios problemas en esta materia y convertirse en capital imperial, que tratan de modo expreso<sup>192</sup>.

Estas ordenanzas, del mismo modo, también prohibieron, en aras de mantener el agua en condiciones de potabilidad y consumo humano, la realización de actividades en fuentes, ríos o acequias. Estas prohibiciones abarcaban numerosas actuaciones, tanto las de abrevar al ganado en zonas no permitidas, como la prohibición a ciertos oficios de realizar sus actividades en las inmediaciones de los ríos –como a los tintoreros– o bien en fuentes la expresa negativa a lavar la ropa, siendo éste el caso de la ciudad de Baena, tras una orden del consistorio de 8 de agosto de 1540<sup>193</sup>.

Por último, queda anotar que no toda el agua que se suministraba durante la Edad Moderna era gratuita. Esta característica, la gratuidad, solo se predicaba de las fuentes de

---

<sup>191</sup> DE DIEGO VELASCO, María Teresa “Las Ordenanzas de las Aguas de Granada”, en *En la España medieval*, núm. 4, 1984, pp. 249 - 276.

<sup>192</sup> ARROYO ILERA, Fernando, “Arbitrismo, población e higiene en el abastecimiento hídrico de Madrid en el siglo XVIII”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 37, 2004, p. 262. El autor del trabajo, citando al italiano Berreti, hablando este sobre Madrid, dice que la ciudad es una “cloaca máxima, pues paseando por sus calles se está como en letrina”.

Como podemos deducir, esta frase se enmarca en una ciudad en estado de abandono, al menos, en los barrios populares. Esto sin duda repercutió en la imagen de la capital, hecho que no pasó inadvertido tanto por los poderes municipales, como por los reales, primero de los Austrias y posteriormente de los Borbones. En aras de revertir esta situación, el cuerpo normativo en materia de ornato viario fue prolijo, dictándose numerosas órdenes, instrucciones y ordenanzas que tratarían de solucionar este problema, uno de grave que afectó severamente, ya no solo a la imagen de Madrid, sino a los propios ciudadanos, que debían vivir en condiciones insalubres.

<sup>193</sup> VALVERDE Y PERALES, Francisco. *Historia de la Villa de Baena*, Ed. Imprenta y librería de la viuda é hijos de J. Peláez, Toledo, 1908, p. 169.

carácter público, donde cualquier vecino podía hacer uso de ellas; de igual modo no existió pago alguno por el uso directo, con fines domésticos y/o higiénicos, de las aguas fluviales.

Sin embargo, sí existían situaciones en que podía procederse al pago de un tributo por recibir agua. Encontraríamos dos posibles situaciones. Una primera, sería la derivada de la existencia de una conexión directa a la vivienda –si bien era una situación poco habitual y solo posible para nobles, cleros y alta burguesía–, o bien recurrir a la tarea realizada por los aguadores.

Si durante la Edad Media uno de los principales medios de suministro de agua potable venía de las manos de los aguadores, un oficio surgido en ese momento por las necesidades propias de la época –dado que, por ejemplo, en Roma también existieron, pero las novedades de la ingeniería y las numerosas fuentes públicas permitían un acceso más fácil al agua–, en la Edad Moderna esta figura se mantiene en el panorama urbano. Los aguadores<sup>194</sup>, por lo general hombres –dado que las mujeres, si bien realizaban tareas de captación de aguas, ésta era gratuita y centrada en el suministro domiciliario– que armados de mulas o bueyes transportaban agua de diferentes putos de colección para poder ser posteriormente distribuida a través del pago de un precio. Un precio que se encontraba regulado por los municipios.

---

<sup>194</sup> Oficio retratado por el genio sevillano Diego Velázquez en su obra de 1620, *El aguador de Sevilla*.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SIGLOS XIX Y XX. DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS A LA LEGISLACIÓN SOBRE SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE**

#### **I. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA EN EL SIGLO XIX Y A PRINCIPIOS DEL XX. CRECIMIENTO URBANO Y DE LA DEMANDA MUNICIPAL.**

Nos adentramos en el último tramo histórico que nos interesa estudiar y destacar, el más inmediato en tiempo a la actualidad, centrado en los siglos XIX y XX, siglos que supusieron una verdadera transformación en varios sentidos y ámbitos, pero por lo que reporta algún interés para la investigación, sería lo vinculado a la expansión urbana, la promulgación de un verdadero cuerpo normativo relativo a la gestión y usos del agua y, la subsiguiente dotación de unos verdaderos servicios públicos, así como el surgimiento de las compañías prestadoras del servicio de abastecimiento de agua potable en nuestro país.

Nos adentramos ahora en un periodo clave para nuestra investigación: el siglo XIX y el primer tercio del XX. Si en el periodo anterior, Edad Media y Edad Moderna, la atención está centrada en proveer de agua a las ciudades, así como en torno al debate jurídico que entonces se desarrolla, el de la titularidad sobre las aguas, es en el siglo XIX cuando aparecen los elementos y sujetos que conforman el actual panorama legal, administrativo y empresarial del debate.

Se inicia en el XIX el proceso de urbanización derivado de la Revolución Industrial. Se define y consolida primero la legislación de aguas. Aparece la moderna legislación municipal, ya en el siglo XX, y la noción de servicio público que se aplica de manera inicial al abastecimiento de agua a poblaciones. Aparecen también unos nuevos sujetos: las empresas, públicas o privadas, que se dedican a la prestación de este servicio.

## 1. El resurgir de la ciudad en los albores de la Revolución Industrial.

La concentración de población en un mismo entorno<sup>195</sup>, en un núcleo que se expande, constituye una realidad constante a lo largo de la historia de la Humanidad<sup>196</sup>. Esta congregación responde a la necesidad de supervivencia y protección del Hombre. Podemos deducir que, de forma innata, nace la necesidad de convivir en un mismo espacio físico para asegurar el bienestar del ser humano, desarrollando un conjunto de instituciones garantes de esa prosperidad anhelada.

En nuestro contexto más cercano, tanto temporal como geográfico, podemos localizar grandes epicentros de poder social y político. Nos referimos a las *polis* griegas o a la expansión imperial sucedida desde la ciudad de Roma. La configuración de grandes imperios a través de una organización territorial clave, la ciudad. Un pilar que permitió la instauración de formas iniciales de infraestructuras y servicios públicos, la configuración de un urbanismo muy determinado, –que, por ejemplo, en ciudades de origen romano aún son visibles–, y/o establecer un espacio público ordenado y coherente con las necesidades sociales del momento, como la previsión de foros o mercados o, incluso, espacios destinados al ocio, como los teatros griegos o los anfiteatros romanos.

La masificación de estas concentraciones poblacionales en zonas o núcleos urbanos no es un fenómeno novedoso surgido recientemente. Las aglomeraciones en torno a un núcleo urbano constituyen el hecho fundacional de lo que podemos identificar como “sociedad moderna”. Vienen a componer uno de los hechos estructurales y vertebradores de la sociedad feudal de la Baja Edad Media, o el resurgimiento de las ciudades durante la Revolución Industrial. Pero sin duda la masificación que se está viviendo –sobre todo

---

<sup>195</sup> Byblos, ciudad costera del Líbano, es considerado como el primer asentamiento humano que puede ser identificado como ciudad. Su fundación aproximada fue en el período Neolítico, sobre el año 5.000 A.C. Asimismo, la ciudad de Byblos fue declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1984 [SC/84/CONF.004/9, Buenos Aires, 2 de noviembre de 1984: “*The Committee wished that this site be included in a wide area of protection, encompassing besides the ancient habitat, the medieval city within the walls and the area of the necropoles*”]. Estas primeras manifestaciones que podemos identificar como ciudades formaron las bases de los que los que se erigirían como epicentros de las civilizaciones mesopotámica o sumeria.

<sup>196</sup> Así lo describe HARARI, Yuval Noah en *Sapiens, A Brief History of Humankind*, 2014, Signal Books, cuando relaciona la vida comunal con la convicción o creencia de todos los miembros de una comunidad en un mismo mito, idea, sentimiento nacional o religión. Esa vida comunal parte, en un primer momento, con la revolución agrícola, con una necesidad primaria de seguridad ante animales, otras tribus o el clima; pero no es hasta tiempo después que empiezan a constituirse asentamientos organizados creando órdenes sociales regidos por normas, como el Código de Hammurabi.

en los países en vías de desarrollo– en estos últimos años en la mayoría de las ciudades a nivel global no tiene precedentes.

Podemos situar durante la Revolución Industrial y la industrialización de la sociedad el momento en el que las ciudades cobraron de nuevo una importancia primordial como elemento estructural de la vida social<sup>197</sup>, y la revolución tecnológica actual nos sitúa en un plano diferente y lleno de incertidumbre<sup>198</sup>.

#### A. La ciudad de Barcelona y el derribo de las murallas.

Barcelona, una ciudad rodeada por una muralla medieval que había resistido el paso del tiempo, así como los diferentes sitios que la ciudad sufrió, y vigilado desde la montaña por la plaza de *Montjuïc* y por base militar de la *Ciudadella*<sup>199</sup>, implosiona en busca de espacio para albergar el rápido aumento demográfico que la ciudad había vivido entre las primeras décadas del siglo XIX y la primera mitad del mismo siglo.

A principios de siglo XIX Barcelona tenía una población cercana a los 83.000 habitantes, mientras que a mitad de siglo la cifra llegaba a los 187.000. En unos cincuenta

---

<sup>197</sup> La Revolución Industrial constituye la denominación ampliamente aceptada de un periodo que comprende los siglos XVIII y XIX, aunque en pureza se trató de un conjunto de “revoluciones” encadenadas, tales como agrícola, demográfica, sanitaria y de los medios de transporte que fueron retroalimentándose. Esta situación se encuentra excelentemente expuesta por DEANE, Phyllis *The first industrial revolution* (2ª edición, 1976), Cambridge University Press y por (Eds.) RODERICK, Floud and JOHANSON, Paul en *The Cambridge Economic History of Modern Britain Volume I: industrialization, 1700-1860*, (third edition 2006), Cambridge University Press. También es importante advertir el hecho de que en ambos casos no se menciona, salvo alguna breve referencia, a la trascendencia que tuvo el colonialismo para el crecimiento económico de Reino Unido (como también de Francia). Para una visión más profunda del impacto en la economía británica tanto del colonialismo como del esclavismo véase WILLIAMS, Eric, *Capitalismo y escalvitud*, Ed. Traficantes de Sueños, junio de 2011, Madrid.

<sup>198</sup> Para ver la interacción actual entre ciencia y derecho, véase, por todos, ESTEVE PARDO, José. *El desconcierto del Leviatán, política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Ed. Marcial Pons, 2009, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, quien muestra la interacción que existe hoy día entre ciencia y derecho, y cómo el dominio del conocimiento ya no está en manos de las instancias públicas. Cada día que pasa, esta separación entre ciencia y derecho se ahonda, tornándose en una separación –casi– insalvable. El imparable desarrollo tecnológico escapa a la ciencia jurídica de forma alarmante, incluso llegando a límites donde el derecho se puede ver incapaz de actuar ante el poder que adquiere la ciencia, tal como expone el mismo autor en *Ciencia y derecho: la nueva división de poderes*: “la ciencia, en efecto, está ocupando extensos territorios tradicionalmente atribuidos al Derecho y efectivamente dominados por él hasta tiempos muy recientes”, p. 66.

<sup>199</sup> La construcción de la *Ciudadella*, bajo la premisa de mantener el dominio sobre la ciudad tras la caída de esta en 1714 por parte de las tropas borbónicas, implicó, por su posición en el barrio de la Riebera, el desvío del Rec Comtal.

años se había aumentado la población en 100.000 en un reducido espacio<sup>200</sup>. Esta situación de saturación por excesiva densidad poblacional era más dramática en el momento previo al derrumbe de las murallas<sup>201</sup>, edificación que más que defender, limitaba las aspiraciones de crecimiento urbano de Barcelona.

“*Abajo las murallas!!!*”. El Dr. Pedro Felipe Monlau, en 1841 tras una petición abierta por el Ayuntamiento sobre las ventajas que el derribo de las murallas reportaría a la ciudad, recomienda su derribo, basado principalmente en que el incremento de espacio físico de la ciudad habilitaría a ésta a un aumento de la industria y la llegada de nuevo capital. Sin embargo, las recomendaciones, y por lo que nos interesa, no se detienen ahí, sino que también basa parte de su argumentario en que “la higiene pública aconseja, pues, la demolición total, ó por de pronto parcial, de las murallas que ciñen á Barcelona; y una salubridad mayor, un vivir mas cómodo, fuera la primera ventaja que reportaria la ciudad del derribo por el cual clama todo el mundo”<sup>202</sup>.

Unos veinte años más tarde Barcelona proyecta un ambicioso plan de remodelación urbanística de la ciudad, el Pla Cerdà, en el año 1860, consiguiendo de este modo reconducir las terribles condiciones higiénicas y de salubridad, así como descongestionando las calles, al abrirlas al Eixample<sup>203</sup>. Esta iniciativa contempla urbanizar los terrenos ubicados entre Barcelona –lo que hoy día sería Ciutat Vella– y Gràcia, y los terrenos localizados entre Sants y Sant Andreu. No fue, hasta finales del siglo XIX, por el espectacular crecimiento derivado de la implementación del Pla Cerdà, que Barcelona integró en la ciudad los municipios de Sants, Les Corts, Sant Gervasi, Gràcia, Sant Andreu y Sant Martí.

---

<sup>200</sup> Como indica Joan GAYA, la superficie urbana de Barcelona era de unos 200 Ha, ocupada ésta en gran parte por recintos militares. La población ocupaba el mismo espacio que la emergente industria, talleres así como animales, apiñados en un una superficie restante de 100 Ha. GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua. L'abastament d'aigua a la Barcelona moderna i la seva projecció al futur*, Edicions del Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, 2014, p. 17.

<sup>201</sup> Una situación crítica agudizada por la inestabilidad política, social y laboral del momento, con una clase obrera viviendo en situación de precariedad. Sobre el contexto del derribo de las murallas, véase GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier y MANGIAGALLI, Sara Ana, “Pascual Madoz y el derribo de las murallas en el albor del Ensanche de Barcelona”, en *Barcelona quaderns d'història*, núm. 14, 2008, pp. 165 - 210.

<sup>202</sup> MONLAU, Pedro Felipe. *Abajo las murallas!!!: memoria sobre las ventajas que reportaría Barcelona, y especialmente su industria, de la demolición de las murallas que circuyen la ciudad*. Imprenta del Constitucional, Barcelona, 1841.

<sup>203</sup> Sobre el derribo de las murallas y la implementación del Pla Cerdà, véase García-Bellido García de Diego, Javier y MANGIAGALLI, Sara. “Pascual Madoz y el derribo de las murallas en el albor del Ensanche de Barcelona”, en *Barcelona quaderns d'història*, núm. 14, 2008, pp. 165 - 205.

El derribo de la muralla y la ampliación urbanística que la ciudad vivía no solucionaron, sin embargo, los problemas de abastecimiento de agua, siendo ya crónicos en la ciudad de Barcelona, por el binomio creado entre la gran densidad de población y la industrialización vivida durante ese período, que exigía grandes cantidades de agua. Los principales medios de suministro de agua en la ciudad<sup>204</sup> eran, y siguiendo la estela medieval de la ciudad, los pozos subterráneos, las fuentes y el Rec Comtal, si bien este último demostró su insalubridad, quedando finalmente relegado del uso<sup>205</sup>.

B. Madrid, el Ensanche y el Canal Isabel II. La vinculación entre el aumento demográfico y la necesidad de emprender nuevos abastecimientos.

Madrid, como sucede en el caso de Barcelona<sup>206</sup>, es otra de las grandes ciudades españolas que presenta problemas de escasez de agua para abastecimiento por el uso de una infraestructura antigua y rudimentaria<sup>207</sup>, sumándose los problemas derivados de una tendencia de aumento demográfico. Es por ello que la capital al igual que Barcelona, presenta la necesidad de aumentar el suelo urbano para albergar a la nueva población venida a la capital<sup>208</sup>, proyectando de este modo un ensanche, el Ensanche de Castro, aprobándose el Anteproyecto de Ensanche de Madrid el 19 de julio de 1860.

---

<sup>204</sup> Sobre el abastecimiento de agua en la primera mitad del siglo XIX, véase VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, *op. cit.*, pp. 81 y ss.

<sup>205</sup> GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua...*, *op. cit.*, p. 22

<sup>206</sup> Importante traer a colación la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona, aprobada por las Cortes y sancionada por S. M. en 26 de Julio de 1892, que en su art. 6 establece que serán a cargo de los fondos del Ensanche, considerándose de interés preferente, aquellas obras de “urbanización, las cuales comprenderán la apertura de calles, plazas ó trayectos que comuniquen y unan la población antigua con la moderna de aquél, la red de alcantarillado, la instalación de agua”.

<sup>207</sup> La falta de agua se soluciona gracias a la traída de aguas del río Lozoya. “El veinticuatro de junio de 1858, festividad de San Juan, un surtidor de gran altura, colocado sobre una fuente en la calle de San Bernardo, frente al monasterio de Montserrat, significaba el primer servicio de agua corriente en la capital de España”. VIZCAÍNO, José Antonio. *Historia de la villa de Madrid...*, *op. cit.*, p. 194.

A la vista de tal evento, el periódico La Época abría, el jueves 24 de junio de 1858, su portada con un “Madrid va a presenciar hoy el suceso mas fausto, mas grande y trascendental para su porvenir, de cuantos registra en sus anales y han señalado los periodos de existencia como metrópoli de la nación española: el festejo de su entrada en la vida; el acto solemne de su regeneración como ciudad culta de un pueblo civilizado”.

En esa inauguración asistió el ministro Posada Herrera que al ver brotando agua del surtidor comentó a la Reina Isabel II: “señora, hemos tenido la suerte de ver un río poniéndose de pie”. Si bien, también es destacada la ausencia del de Bravo Murillo, que no fue invitado, aunque asistió de incógnito exclamando, según cuentan “¡Ya nos podemos lavar todos!”

<sup>208</sup> Sobre las disposiciones aplicables al Ensanche de Madrid, véase Ayuntamiento de Madrid, *Ensanche de las Poblaciones, Disposiciones Oficiales de Carácter General relativas al Ensanche de*



En la cronología del Ensanche de Madrid, encontramos en primer lugar el Real Decreto de 8 de abril de 1857, disponiendo se formulara un proyecto de Ensanche de esta Capital. En el art. 1 se da la autorización, por parte de la Reina Isabel II, al Ministerio de Fomento, Claudio Moyano, para que, “oyendo al Ayuntamiento y a la Diputación provincial de Madrid, y poniéndose de acuerdo con los diferentes Ministerios, se formule un proyecto de ensanche de esta capital”, estableciéndose unas instrucciones, entre las que nos interesa destacar la necesidad de habilitar “la zona que de la parte exterior ha de agregarse a la actual población para que queden dentro de la ronda todas las nuevas vías, parques, paseos, manzanas y edificios que reclamen las necesidades actuales y las que nazcan de la reunión de los ferrocarriles, del abastecimiento de aguas que proporcionará el Canal de Isabel II y demás mejoras que en breve deben establecerse en la Corte”.

Años más tarde, el 19 de julio de 1860, se aprueba, a través de Real Decreto, el Anteproyecto de Ensanche formulado por el ingeniero D. Carlos María de Castro, que en todo caso, atendiendo al desarrollo de la población “se irá extendiendo el empedrado y alumbrado de nuevas calles que se abran, como también el sistema que para la distribución y salida de las aguas”<sup>209</sup>.

Se aprecia de este modo la necesidad de dotar de agua de calidad al pueblo de Madrid. Sin embargo, como hemos mencionado, esta voluntad es posible encontrarla de forma previa, en las previsiones y proyecciones de un nuevo Ensanche madrileño. Bajo el Gobierno de Bravo Murillo –que presidía el Consejo de Ministros– se aprueba<sup>210</sup>, en 1851, el Real Decreto que habilitaría al Estado a ejecutar las obras del Canal Isabel II<sup>211</sup>,

---

*Madrid, desde el Real Decreto de 8 de abril de 1857, que ordenó se formulara un proyecto de Ensanche, hasta la últimamente publicada, ampliando la deuda para pago de expropiaciones*, Imprenta Municipal, Madrid, 1917.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>210</sup> Encontramos el antecedente de la Real Orden de 10 de marzo de 1848, emitido por Bravo Murillo en su condición de Ministro de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, encargando a los ingenieros Juan Rafo y Juan de Ribera el estudio del proyecto de traída de agua a Madrid.

Otro documento de interés en el proceso de conducciones de agua a Madrid vendría representado por el Proyecto y Memoria de Don Francisco Xavier Barra, Comisario de Caminos y Canales, i Intendente Honorario de Provincia, sobre la conducción de aguas a Madrid, de 1832. Es importante destacar que, según su saber, no es posible traer las aguas del Lozoya a Madrid por su posición topográfica respecto a la ciudad, indicando que, en caso de hacerse, “debe hacerse por medio de un acueducto de fábrica, porque de otro modo las aguas no llegarían buenas a Madrid, y la mayor parte se perdería en el camino con las filtraciones”, considerando que las aguas que podrían traerse de forma efectiva a la capital son las de Guadalix y las del Manzanares.

<sup>211</sup> Una exposición sistemática desde un punto de vista histórico y jurídico es el expuesto en BASSOLS COMA, Martín, “Abastecimiento de aguas y planeamiento metropolitano: el Estatuto orgánico del Canal de Isabel II”, en *RAP*, núm. 76, 1975, pp. 357 - 399.

obra que conectaría los 77 km de distancia entre el río Lozoya con la capital, posibilitando finalmente dotar a Madrid de un abastecimiento acorde a su capitalidad<sup>212</sup>.

Este magno proyecto de la ingeniería se configuraba como una obra bajo la supervisión y conducción estatal, si bien la participación municipal y privada no quedaba cerrada –el Real Decreto de 1851 incentivaba a la participación de “los hombres celosos e ilustrados que, uniendo sus intereses al de su patria, se apresuren a contribuir con sus fondos y sus luces”–, al contrario, atendiendo a los intereses del Estado amortizar las inversiones realizadas<sup>213</sup>.

En el Real Decreto de 18 de junio de 1851 quedará establecida la estructura administrativa, así como el financiamiento del Canal Isabel II. Conocedor del estado de la hacienda de Madrid (el Ayuntamiento de Madrid tiene a su alcance, y que halla dispuesto a emplear con el mas laudable y honroso celo, no bastan por sí solos para la realización de una empresa de tanta magnitud”), motivo por el cual “el Tesoro público habrá de adelantar, a calidad de reintegro con el producto de las aguas, dos millones de reales”.

Para la gestión de esta obra se constituye un Consejo de Administración, que tendrá un carácter transitorio hasta la finalización de las obras, momento en que “el Gobierno procederá á la formación de un sindicato en que estén representados el interés del Estado, los de la villa de Madrid y los de los propietarios de aguas, cuyo sindicato tendrá á su cargo el proporcional repartimiento de los gastos entre los que disfruten los beneficios, la conservación de las obras y la distribución de las aguas”<sup>214</sup>.

La vida de este Consejo de Administración fue relativamente corta, hasta que el Decreto de 23 de enero de 1867 declaró finalizado su gobernanza sobre el Canal, estableciendo su sumisión a la legislación de obras públicas, pasando de este modo a la

---

<sup>212</sup> Tal como GALDÓS en su famosa obra *Fortunata y Jacinta* describe: “Por fin Madrid, dentro de algunos años, iba a tener raudales de agua distribuidos en las calles y plazas, y adquiriría la costumbre de lavarse, por lo menos, la cara y las manos. Lavadas estas partes, se lavarían después otras. Este Madrid, que entonces era futuro, se le representó con visiones de camisa limpia en todas las clases, de mujeres ya acostumbradas a mudarse todos los días, y de señores que eran la misma pulcritud”.

<sup>213</sup> MAGALDI MENDAÑA, Nuria, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012, p. 193.

<sup>214</sup> Tal como apunta BASSOLS COMA, el Sindicato “constituía una auténtica administración autónoma de aguas, a la que se encomendaba la gestión y explotación de las obras hidráulicas al servicio del suministro de aguas [...] venía a ofrecer una fórmula ágil para la nueva realidad de los grandes abastecimientos urbanos, al armonizar los intereses del Estado y de la propia Corporación Municipal”. BASSOLS COMA, Martín, “Abastecimiento de aguas y planeamiento metropolitano...”, *op. cit.*, p. 363.

gestión estatal. El art. 1 del citado Decreto establecía la disolución del Consejo de Administración a los 60 días de la publicación del Decreto, debiendo el Consejo enviar al Ministerio de Fomento la documentación relativa a ingresos y gastos durante todo su período de actividad, rigiéndose, en virtud del art. 3, las obras en el Canal por la legislación común de obras.

Los años en Madrid transcurrieron siguiendo una tónica constante en la España de la segunda mitad del siglo XIX, el fuerte aumento demográfico e industrial que llevaba aparejada el incremento de la demanda de agua<sup>215</sup>. En vistas de esta situación, las obras de mejora en el Canal fueron un imperativo, debiendo dotar al Canal Isabel II de una mayor autonomía organizativa para hacer frente a tal situación. En este contexto se promulga la Ley de 8 de febrero de 1907<sup>216</sup>, que crea un nuevo consejo de administración dependiente del Ministerio de Fomento.

El gran cambio se produjo con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y sus previsiones municipalizadoras. Éstas fueron valoradas por parte del Ayuntamiento de Madrid si bien nunca llegaron a buen puerto las pretensiones del Alcalde, descartando la opción de municipalizar el servicio, “reconociendo el monopolio pretendido por la compañía, y proponiendo la concesión de esta, en beneficio del interés pública, de amplia libertad para extender su cañerías por todo Madrid”<sup>217</sup>.

### C. Valladolid y la traída de las aguas del Duero.

No son, sin embargo, solo las grandes ciudades peninsulares en las que los efectos de la industrialización son palpables y en las que se sufren precarias condiciones debido el mantenimiento de la estructura urbanística medieval que asfixia a una población creciente. Otras ciudades sufren el mismo proceso, como Valladolid<sup>218</sup>, que ve

---

<sup>215</sup> En este caso es importante mencionar el conflicto el Gobierno, que dirigía el Canal Isabel II, y el Marqués de Santillana, quien obtuvo una concesión de aprovechamiento de aguas del río Manzanares por Ley de 17 de abril de 1900, con el objetivo de abastecer los barrios altos de Madrid, requeridos de una mayor presión de agua que las del Lozoya podían suministrar. Sobre el conflicto, véase MATÉS BARCO, Juan Manuel. *Cambio institucional y servicios municipales. Una historia del servicio de abastecimiento de agua*, Ed. Comares, Granada, 1998, p. 180 y ss.

<sup>216</sup> Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 40, de 9 de febrero de 1907.

<sup>217</sup> MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*, p. 194.

<sup>218</sup> Tomando como referencia el trabajo de GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid...*, *op. cit.*

incrementada su población en gran medida, a los albores del fin de la primera mitad del siglo XIX, vinculado al fenómeno de la inmigración por su posición como capital de Provincia<sup>219</sup>.

Valladolid, ciudad que como tantas otras se había suministrado gracias a la excavación y explotación de pozos particulares y por sus múltiples recursos hídricos a su alcance, como el río Pisuegra, el Esgueva y el Duero, presenta, a mediados del siglo XIX, serias dificultades para abastecer a su población, requiriéndose la modernización del sistema de suministro de agua. En este sentido se manifiesta AGAPITO Y REVILLA:

“La situación de Valladolid a mediados del siglo XIX, por lo que se refería al abastecimiento de aguas potables, no podía ser más crítica; los manantiales de Argales, de que al ciudad se abastecía, eran insuficientes para llenar la más precisas y urgentes necesidades; había que confesar, aunque no se dijese, que no había agua en la población, pues si, como hemos dicho ya, hubo necesidad de ejecutar obras costosas en el viaje de Argales para evitar filtraciones de importancia que tenían las tuberías, el consumo también estaba muy restringido y apenas se disponía de la cantidad de agua imprescindible para cubrir las primeras necesidades de la vida. Esto dio lugar a que se pensara en soluciones amplias y se discutiera la conveniencia de dotar a Valladolid de aguas del Duero o del Pisuegra, que por lo menos serían abundantes”<sup>220</sup>.

La historia de la concesión de aprovechamiento de aguas del río Duero toma relevancia a finales de 1863 y principios de 1864<sup>221</sup>, fecha en que se constituye la Sociedad *Unión Castellana*<sup>222</sup>, primero como sociedad de crédito y bancaria<sup>223</sup>,

---

<sup>219</sup> “En Espagne, le deuxième quart du XIX<sup>e</sup> siècle est marqué par une série de mesures libérales qui sonnent le glas de l’Ancien Régime [...] Dans le même temps, la construction d’infrastructures de communications renforce les flux économiques. Une des conséquences immédiates est une immigration massive en ville. Valladolid, au même titre qu’une dizaine d’autres capitales de provinces en Espagne, voit sa population doubler en quelques années, de 20.000 habitants en 1840 à plus 40.000 en 1857”. LAVASTRE, Philippe. *Valladolid et ses élites. Les illusions d’une capitale régionale (1840 - 1900)*, Ed. Casa de Velázquez, Madrid, 2007, p. 35.

<sup>220</sup> AGAPITO Y REVILLA, Juan, *Los abastecimientos de agua...*, op. cit., p. 75

<sup>221</sup> Derechos cedidos por León García Alejo, primer proyectante de la nueva canalización de aguas del Duero, que tal como la Sentencia de 31 de marzo de 1876 queda probado que por escritura se “cedió a la *Unión Castellana* el proyecto, estudios y cuantos derechos eran inherentes a la concesión”.

<sup>222</sup> Constituida como una Sociedad de Crédito el 25 de diciembre de 1863. Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, Sociedades de Crédito existentes a fin del año 1864, Anuario 1862 - 1865. [Disponible: <https://www.ine.es/inebaseweb/pdfDispacher.do?td=26776>]

Sobre la historia, orígenes y introducción en el mundo del abastecimiento de agua de la Sociedad de Crédito Unión Castellana, véase PÉREZ GARCÍA, María Pilar, *La bancarrota de un banco emisor: el Banco de Valladolid*, Ed. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991, pp. 44 - 47 y 191 - 194.

<sup>223</sup> Situación ésta de aparente normalidad, de la intervención del sector bancario en un nuevo e interesante mercado, muy lucrativo, como el del suministro de agua en un momento, finales del siglo XIX,

transformando radicalmente su objeto, una vez obtiene la concesión sobre las aguas del Duero<sup>224</sup>, con el objetivo de construir un canal para la captación de aguas a fin y efecto de abastecer a la ciudad de Valladolid, así como también para el regadío. En esta concesión se establecía:

«Artículo 13. Esta concesión se otorga a *perpetuidad y con la libertad de tarifas* o canon establecido en el Decreto-Ley de 14 de noviembre de 1868...»<sup>225</sup>.

Esta concesión, atribuida de forma previa a la Ley de Aguas de 1879, así como también de la Ley de Obras Públicas 1877, estaba basada en lo dispuesto en el art. 8 de la Ley de Canales de 1870, que especificaba, entre los derechos del concesionario “la perpetuidad de las concesiones, de la libertad para establecer y modificar el canon o renta, y de cuantos derechos otorga la legislación vigente”. En este sentido coincidimos con lo expuesto por el profesor MARTÍN-RETORTILLO al entender que la previsión del art. 8 de la Ley de Canales de 1870 desaparece del ordenamiento con la promulgación de la Ley de Aguas de 1879, con lo que la opción del legislador es la de suprimir o eliminar la perpetuidad para las concesiones de riego –teniendo en cuenta que, la Ley de Aguas de 1866 sí que mantenía esa opción en el art. 236, solo para propietarios de tierras para el riego, mientras que preveía un límite temporal de 99 años a “las que se hicieran a sociedades o empresas para regar tierras ajenas, mediante el cobro de un canon”<sup>226</sup>.

Es importante mencionar que dicha concesión era *híbrida*, en el sentido de que habilitaba al concesionario a las obras para el riego y a las obras para el abastecimiento. De ahí radica el problema de la perpetuidad de la concesión, creándose una incoherencia, dado que tal como se ha expuesto, debiendo negar por lo expuesto la perpetuidad de la concesión, añadiendo a todo ello que en un sentido similar encontramos las referencias al abastecimiento de agua, estableciéndose un límite temporal de 99 años en la Ley de Aguas 1866 (art. 218), manteniendo esta línea legislativa la Ley de Aguas de 1879 (art. 170).

---

donde la industrialización y urbanización rápida derivada del incremento demográfico hacen necesario dotar a las ciudades de grandes cantidades de agua. Sobre el caso francés, y de la Sociedad *Crédit Lyonnais*, entidad que fundó en 1880 la *Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage*, véase LE STRAT, Anne. *Una victoria contra las multinacionales. La batalla por el agua en París*, Ed. Icaria, Barcelona, 2019, pp. 50 - 53.

<sup>224</sup> Datando la primera concesión que obtiene en mayo de 1864. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, op. cit.; MEMBIELA GUITIAN, Antonio. *La municipalización de servicios públicos. Especialmente referida al abastecimiento de agua de las poblaciones*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, p. 196

<sup>225</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Dictamen sobre la perpetuidad de las concesiones de canales para riego otorgadas a empresa interpuesta con anterioridad a la Ley de Aguas de 1866”, en *RAP*, núm. 45, 1964, pp. 417 - 442.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 429 - 430.

Es menester indicar que, esta situación, la de la previsión del art. 13 del pliego de condiciones de la concesión, fue revertida en virtud de la Ley de 15 de julio de 1882, en la que el Gobierno, a cambio de una subvención a la concesionaria para las obras de riego, se derogaba el citado artículo, estando entonces a lo dispuesto en la Ley de Aguas y la de Obras Públicas<sup>227</sup>.

Retomando el camino seguido por la concesión de aprovechamiento de aguas del Duero, se estima que la sociedad no cumplió con las expectativas municipales, siéndole removida la primera concesión por Orden de 21 de enero de 1875, declarando caducada la concesión que se otorgó a la Sociedad *Unión Castellana* para la construcción y conducción de un canal de riego y abastecimiento derivando las aguas del Duero –si bien dicha sociedad adquiriría una nueva concesión vía Decreto de 6 de mayo de 1876–. La caducidad de la concesión se basa, a tenor de la lectura de la Orden, en que: “la Sociedad recurrente no dio principio a las obras dentro de ese tiempo”<sup>228</sup>.

Contra esta Orden se interpuso recurso por parte de Sociedad Unión Castellana contra la decisión de la Administración de declarar caducada la concesión, proceso que finalizó con la Sentencia de 31 de mayo de 1876 absolviendo a la Administración<sup>229</sup>, entendiendo el Tribunal que “su conducta [de la Sociedad Unión Castellana] que al pedir la ampliación del primitivo proyecto sólo se propuso retirar los valores que había dado en garantía de sus obligaciones, y conservar por tiempo indeterminado la concesión que se le había otorgado sin ejecutar las obras en los plazos marcados”<sup>230</sup>.

Tras el fracaso evidenciado por la no realización de las obras y por la caducidad de la concesión a la Sociedad *Unión Castellana*, se transfirió en 1879 ésta en favor de la

---

<sup>227</sup> Boletín de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la Provincia de Cuenca, de 20 de agosto de 1934, Año II, núm. 17, p. 8.

<sup>228</sup> Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, año vigésimosegundo, Tomo XLVI, Madrid, 1875, Imprenta de la Revista de Legislación a cargo de Julián Morales, pp. 94 - 96.

<sup>229</sup> Jurisprudencia administrativa ó colección completa de las decisiones y sentencias dictadas á consulta del Consejo Real, del Tribunal Supremo Contencioso-Administrativo, del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo de Justicia, desde la instalación del primero en 1846 hasta el día : seguida de un índice de las sentencias y decisiones y de un repertorio alfabético de las cuestiones y puntos de derecho que en ellas se resuelven por los directores de la Revista General de legislación y Jurisprudencia, Tomo XIX, Parte Tercera, Tomo III, Competencias, Sentencias y denegaciones de autorización, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1883, pp. 139 - 143.

<sup>230</sup> Situación, la de retirar la garantía dada, producida seguramente por las dificultades económicas que la compañía pasaba en los años 1865 a 1867. PÉREZ GARCÍA, María Pilar, *La bancarrota de un banco emisor...*, *op. cit.*, pp. 192 - 193.

Sociedad *Canal del Duero*<sup>231</sup> –empresa formada por el Marqués de Salamanca y el Banco General de Madrid<sup>232</sup>– para la realización de las obras<sup>233</sup>. Si bien es cierto que estas obras empezaron se formalizó otra cesión de la concesión, ésta en el año 1900 a *Sociedad Industrial Castellana*, ya sometida a las Leyes de Obras Públicas de 1877 y de Aguas de 1879. Ésta, siguiendo la tónica de sus antecesoras, también presentó graves deficiencias en la prestación del servicio, amén de un importante incremento en las tarifas asociadas a la prestación del servicio.

Y este es uno de los elementos trascendentales, al menos en Valladolid, esto es, la situación generada en torno a la “libertad de las tarifas” que se preveía en las concesiones sobre el aprovechamiento de las aguas del Duero<sup>234</sup>, implicando con ello la libertad del concesionario en el establecimiento de las tarifas que los usuarios debían satisfacer. Situación que en ningún momento contentó a la sociedad vallisoletana, manteniendo así la empresa un conflicto con la ciudad de Valladolid, con “subidas de tarida, del 50%, en varias ocasiones, frente al deficiente suministro que ofrecían”<sup>235</sup>.

Esta situación fue revertida por la Real Orden de 19 de enero de 1909, emitida por el Ministerio de Fomento, en que se establecía el carácter público del servicio, implicando el necesario acuerdo entre Ayuntamiento y concesionaria en el establecimiento de tarifas. Sin embargo, el Tribunal Supremo anuló esta Real Orden –omitiendo, aparentemente también, lo dispuesto en el Real Decreto de 21 de abril de 1876– en el sentido de declarar que “no existiendo disposición que atribuya a la Administración, tanto central como municipal, derecho a fijar las tarifas con relación al abastecimiento de aguas de Valladolid, hay que atenerse a los mismos preceptos legales - que regularon la concesión, los cuales suponen el derecho de la Compañía para fijar dichas tarifas; todo ello sin

---

<sup>231</sup> Por Real Orden de 12 de febrero de 1879 se autoriza a la cesión de la concesión al Marqués de Salamanca, y en la Real Orden de 16 de marzo de 1880 se aprueba el contrato con las condiciones para el abastecimiento de agua en Valladolid. AGAPITO Y REVILLA, Juan, *Los abastecimientos de agua...*, op. cit., p. 89.

<sup>232</sup> Si bien como indica MAGALDI MENDAÑA, esta sociedad también tuvo inversión y participación extranjera, en concreto, de la Sociedad de París. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, op. cit., p. 196.

<sup>233</sup> Obras, cuyo fin consistía en la realización de “un canal que tomando las aguas del río Duero y desaguando en el Pisuerga sirva para el riego de todos los terrenos situados entre Tudela y esta capital, para proveer de aguas a esta población y para aprovechar las restantes en saltos que den a la industria un desarrollo muy ventajoso”. GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid...*, op. cit., pp. 13.

<sup>234</sup> Sobre la libertad en el establecimiento de tarifas, vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Dictamen sobre la perpetuidad de las concesiones...”, op. cit., p. 432.

<sup>235</sup> MATÉS BARCO, Juan Manuel. *Cambio institucional y servicios municipales...*, op. cit., p. 99.

perjuicio del Gobierno y del Ayuntamiento a intervenir, en forma legal, para que se cumplan los fines de la concesión; como todos los relativos a policía, higiene y sanidad”.

Con todo, parece ser que las deficiencias en el servicio así como el libre establecimiento de tarifas prosiguió por parte de Sociedad Industrial Castellana, generando un clima conflictivo entre el Ayuntamiento y la concesionaria. Encontramos, así todo, la Resolución de 10 de julio de 1933 del Delegado de los Servicios Hidráulicos del Duero, que si bien se remite a la Sentencia del Tribunal Supremo mencionada, finaliza advirtiendo que ateniendo a la derogación del art. 13 del Real Decreto de 21 de abril de 1876 –en que se aprueba la concesión y sus características, en concreto, la perpetuidad y la libertad de tarifas–, que “para elevar las tarifas de suministro de agua a la población [deberá atenerse] al procedimiento que señala en sus artículos 4º, 5º y 6º el Decreto-Ley de 12 de abril de 1924, convalidado por disposición de la República de 9 de julio de 1931”.

En dicho Decreto-Ley se establece<sup>236</sup>, de modo claro, en el art. 5 que “toda elevación de las tarifas de aplicación, siempre que no rebase los límites de la concesión, si la hubiera, exigirá un previo expediente justificativo, en el que se informarán necesariamente la Jefatura de Obras públicas en la distribución de agua”.

En ese momento, con el Estatuto Municipal de 1924 ya en vigor, no existe ninguna intención de municipalización del servicio hasta que, tras posiblemente un agotamiento por parte del Ayuntamiento de Valladolid ante los incumplimientos sistemáticos de la concesionaria, decide municipalizar el servicio en 1956<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Trascendental también el art. 1 del Decreto-Ley, que se manifiesta declarando “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 intereses 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>237</sup> MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*, p. 197.



## II. LA PRIMERA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA VINCULADA AL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE. LA ATENCIÓN PRIORITARIA AL RECURSO NATURAL Y SUS APROVECHAMIENTOS CONCESIONALES.

Tal como hemos podido comprobar en el análisis realizado a regímenes anteriores, todos ellos siempre bajo el manto de un poder absoluto residente en el Emperador o en el Rey, el cual disponía de las aguas, era el encargado de gestionar y determinar los usos y aprovechamientos hidráulicos, si bien teniendo presente una premisa: la necesidad de dotar de agua suficiente a los ciudadanos para la satisfacción de la necesidad básica de beber, así como para cubrir los diferentes usos domésticos.

Pero sin duda existe un claro condicionamiento a la hora de regular un recurso natural tan sensible como el agua, las características geográficas y naturales que los diferentes Estados tienen. La incidencia del medio en el que se encuentra el regulador es relevante, en naciones donde la escasez de agua es aguda, lo que provoca la necesidad de explotación de los pocos recursos hídricos disponibles; o en naciones en donde el agua brota en abundancia, adoptando tendencias reguladoras hacia la protección por posibles catástrofes o daños que puede provocar.

Son muchos los factores que influyen en la disponibilidad de agua, y por eso la normativa debe ocuparse de los posibles cambios contextuales para poder hacer frente a las preocupaciones vitales de las colectividades que, en esencia, radica en la continuidad en el abastecimiento. Tal como MARTÍN MATEO expone unos factores que afectan al agua y, por ende, a la normativa que la desarrolla, sea cual sea el momento histórico en el que nos encontremos<sup>238</sup>.

En particular, por lo que nos interesa, merece ser destacado el factor poblacional del que MARTÍN MATEO nos habla, atendiendo al rápido incremento demográfico vivido en las ciudades en el siglo XIX. Si bien durante otros períodos históricos este factor no implicaba la imposibilidad de abastecer a la población –si otros, por ejemplo, de carácter técnico, al no disponer de adecuados medios de suministro o ecológicos, al depender de una fuente de agua no contaminada, al no existir medios suficientes de depuración–

---

<sup>238</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. “Administración de los recursos hídricos. Aspectos institucionales y modalidades gestoras”, en *RAP*, núm. 124, 1991, pp. 7 - 34.

vemos como existe una clara carencia de agua suficiente para atender a las necesidades de la población.

Es en este complejo contexto en el que, para asegurar una convivencia dentro de las ciudades, a ámbito nacional, se articula un cuerpo normativo uniforme, superando las diferentes leyes de aguas vigentes en otros territorios peninsulares<sup>239</sup>.

## **1. La ley de Aguas de 1866 y de 1879. Las aguas y su aprovechamiento bajo el manto de las Leyes de Agua del siglo XIX.**

El 3 de agosto de 1866 se aprueba en nuestro ordenamiento jurídico la Ley de Aguas de 1866<sup>240</sup>, constituyendo un hito en nuestra historia jurídica<sup>241</sup>, erigiéndose esta ley como uno de los primeros cuerpos que sistematiza la regulación de las aguas, recogiendo el testigo, en todo caso, la Ley de Aguas de 1879, que sigue la estela de la primera, manteniendo la esencia, los principios y directrices contenidas en la primera<sup>242</sup>. Este binomio de leyes reguladoras del régimen de uso y aprovechamiento de aguas orienta de modo claro la ordenación del abastecimiento de agua, pudiendo destacar varios puntos:

En primer lugar, se afirma, de forma clara, el dominio público sobre gran parte de los recursos hídricos del Estado<sup>243</sup>, en un Capítulo Primero y Segundo el dominio sobre

---

<sup>239</sup> Para el derecho vigente en Valencia antes de la promulgación de la Ley de Aguas de 1866, véase GIL OLCINA, Antonio, “Regalía de las aguas públicas y dominio público hidráulico”, en *Investigaciones Geográficas*, núm. 53, 2010, pp. 7 - 23.

<sup>240</sup> Proyecto de Ley encargado a una Comisión por el Real Decreto de 27 de abril de 1859. La Exposición de Motivos se manifiesta en los términos siguientes:

En primer lugar, da muestras de la necesidad de establecer un cuerpo normativo coherente ante la “multitud de documentos legales que hoy rigen, excesivos en número, incompletas en su contenido, diseminados entre las demás partes de la legislación patria, contradictorias a veces, con frecuencia confusos, faltos siempre de unidad como procedentes de diversas épocas y de sistemas de gobierno y de civilizaciones radicalmente distintas”, marcándose esta Comisión un objetivo claro, la de “obtener el mejor aprovechamiento posible de las aguas corrientes que en todas partes, y con especialidad en nuestra Península, es la primera condición de prosperidad de la agricultura, al mismo tiempo que poderoso auxiliar de los progresos de la industria y del comercio, nada importa tanto ni puede ser tan eficaz como la reforma completa y bien entendida de las disposiciones vigentes en la materia”.

<sup>241</sup> En este sentido alaba la importancia que la Ley de Aguas de 1866 tiene en nuestra historia jurídica en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, p. 77.

<sup>242</sup> Importante destacar los trabajos preparatorios a la Ley de Aguas de 1866. Entre ellos podemos destacar el Proyecto de Código General de Aguas, de Cirilio Franquet, que otorgaba un mayor protagonismo al municipio (por ejemplo, en el art. 198, que establecía el derecho exclusivo de los Municipios en materia de abastecimiento de agua). MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “La elaboración de la Ley...”, *op. cit.*, pp. 21 y ss.

<sup>243</sup> Esta afirmación de titularidad y dominio sobre los bienes hídricos acepta el sistema de dominio imperante durante el Antiguo Régimen en los Reinos mediterráneos, como Cataluña o Valencia.

las aguas del mar y sobre las aguas terrestres, respectivamente, en la Ley de Aguas de 1866.

“No pueden darse reglas sobre el aprovechamiento de las aguas públicas sin resolver antes la cuestión cardinal de cuáles sean éstas y tal cuestión no puede resolverse sin fijar reglas claras y precisas, hasta ahora no fijadas en nuestras leyes civiles o administrativas, en virtud de las cuales queden perfectamente definidas y deslindadas las aguas pertenecientes al dominio público y al privado”. Esta premisa es trascendental, y así lo expresa la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, para establecer los presupuestos en que la Administración podrá intervenir en materia de usos y aprovechamientos de agua, en nuestro caso, con destino al abastecimiento de agua.

Y bajo esa premisa se contrajo de forma notoria aquellas aguas de dominio privado, siendo las aguas subterráneas y aquellos lagos o lagunas que nazcan o se formen dentro de las propiedades privadas. *Sensu contrario*, las demás aguas se declaraban públicas. Esta claridad en que se expone y diferencia unas y otras, sin duda, no ha sido la tendencia en nuestro Derecho<sup>244</sup>.

Esta declaración o separación entre aguas es una de las principales aportaciones de la Ley de Aguas de 1866, pudiendo destacar su fundamentación en base a:

“los buenos principios de administración exigen la intervención del poder público en el disfrute y aprovechamiento de aquellas cosas que aunque son de uso común no bastan para el consumo de todos. La sociedad no puede abandonarlas al interés o a la codicia individual, sin ocasionar grandes perturbaciones en el orden público, y el fomento de la riqueza exige, por otra parte, que se dé la preferencia a aquellos aprovechamientos que más puedan contribuir a ella, distribuyendo esos bienes comunes con la misma economía y acierto con que un prudente padre de familia distribuye los suyos”.

---

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas...*, *op. cit.*, p. 127 y ss.

En los feudos pertenecientes a la Corona de Aragón, las aguas formaban parte de los derechos que los Reyes tenían y, bajo su saber y decisión, eran ellos los que decidían el destino de éstas a otros señores, para aprovechamientos privativos, llegando a formar parte, como en el Reino de Valencia, del Real Patrimonio. JORDANA DE POZAS, Javier, “La evolución del Derecho de las aguas en España y otros países”, en *RAP*, núm. 37, 1962, pp. 9 - 62.

<sup>244</sup> VALLAURE, Javier, “Algunas consideraciones sobre aguas públicas: el problema de su dominialidad. Referencias a la legislación española”, en *Revista de la Universidad de Oviedo*, núms. XIII y XIV, Año IV, 1943, pp. 59 - 77.

Pero esta ingente demanialización que hace no obstaculiza, para nada, la existencia de aguas privadas, tanto que en el art. 45 se prevé el dominio privado sobre las aguas subterráneas, importantes en materia de abastecimiento de agua, tanto para el propio propietario del fundo en que se encuentran, como de la propia comunidad, por el alumbramiento de pozos que servirán posteriormente para suministrar agua<sup>245</sup>.

La Ley de Aguas de 1879, siguiendo la estela de la anterior, repite la misma fórmula, si bien con más detalle, que su predecesora, al establecer qué aguas se insertan en el dominio público. Se instituye, de este modo, el germen de un régimen jurídico especial, basado en la utilidad pública, otorgando así una mayor protección, institución jurídica que será posteriormente desarrollado por la doctrina francesa, principalmente, y acogido con posterioridad en nuestro país, el de los bienes de dominio público<sup>246</sup>. Para poder proceder a su uso, se prevé, igualmente, un aprovechamiento de carácter “especial” (art. 147 Ley de Aguas de 1879), requiriéndose de una autorización que habilite para ese uso de carácter privativo.

Otro de los elementos trascendentales en el nuevo régimen de las aguas, es el establecimiento de un sistema de prelación de aprovechamientos, estableciendo unas preferencias de unos usos sobre otros. En este sentido, el art. 160 de la Ley de Aguas de 1879 se manifiesta del siguiente modo:

Art. 160. En la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas se observará el siguiente orden de preferencia:

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

---

<sup>245</sup> Situación que parece ser la que vivió Barcelona durante la segunda mitad del siglo XIX, donde “parecía que el llano de Barcelona fuese un jardín de las Hespérides, surcado por mil arroyos y constelado de pródigos manantiales”. VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, op. cit., p. 97.

<sup>246</sup> HAURIU, Maurice, *Précis de Droit administratif*, Libraire du Recueil Général des Lois et Arrêts, IIa edición, París, 893, p. 489 y ss.

Queda clara, de este modo la preferencia del abastecimiento de agua por sobre de cualquier otro tipo de uso o aprovechamiento, reportando la importancia inherente a la necesidad de agua para abastecer a la población que, gracias a las mejores técnicas, urbanísticas y sanitarias, cada vez era mayor y se concentraba en espacios urbanos en plena extensión<sup>247</sup>. Se desprende, de este modo, un claro interés público de intervención administrativa<sup>248</sup>, para asegurar que el dominio público se utiliza en pro de la sociedad, para lograr su mayor bienestar y desarrollo.

Este aprovechamiento especial para abastecer a la población era vital, tanto, que se prevé en el art. 164 que el Ayuntamiento cuando el “caudal normal de agua que disfrute una población no llegase á 50 litros al día por habitante, de ellos 20 potables, podrá concedérsele de la destinada á otros aprovechamientos, y previa la correspondiente indemnización, la cantidad que falte para completar aquella dotación” que, junto a lo dispuesto en el art. 171, evidenciaba la importancia, concediéndole al abastecimiento una posición preeminente que habilitaban al Municipio a expropiar todas aquellas aguas que dedicadas a otros aprovechamientos, en caso de no tener la población asegurado el suministro de agua.

Los aprovechamientos que se pueden hacer, vía concesión, de las aguas bajo la vigencia de la Ley de Aguas de 1879, para abastecer a las poblaciones, tienen un carácter temporal de 99 años (art. 170), a fin y efecto de evitar la perpetuidad o una prescripción inmemorial<sup>249</sup>. En este sentido es importante la advertencia que el excelente jurista GAY DE MONTELLÀ vertía, años después de la vigencia de la Ley y tras el fin de la Primera Guerra Mundial, al indicar que:

*“Les concessions d’aprofitaments d’aigües públiques, bens nacionals per excel·lència, no es poden vincular perpètuament en un particular, en una família o en una raó social, sense que d’això en pateixi l’economia col·lectiva del país. Tothom té dret a participar dels seus beneficis i per tant ataca a la justícia distributiva, el fet de la concessió pública, de bens de domini públic, a perpetuïtat. Ademés la pràctica ha senyalat el perill de que l’Estat perdi en*

---

<sup>247</sup> VIZCAÍNO, José Antonio. *Historia de la villa de Madrid...*, op. cit., pp. 195 - 197.

<sup>248</sup> Un intervencionismo muy criticado durante tras el triunfo de la Revolución de 1868 y la introducción de una visión ultraliberal en el seno del Estado “por encontrarla excesivamente tradicional y favorable a la intervención del Estado”. JORDANA DE POZAS, Javier, “La evolución del Derecho de las aguas en España...”, op. cit., pp. 9 - 62

<sup>249</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”, en *RAP*, núm. 13, 1953, pp. 241 - 282.

*absolut el domini sobre una corrent pública, si es dona el cas de que les concessions s'escaloinin des del seu naixement fins a son desaigüe al mar*<sup>250</sup>.

Finalmente, interesa destacar en este punto el intento, que nunca llegó a ser, de una ley de abastecimiento de aguas a poblaciones, antecedente directo de la Ley de Aguas de 1866, proyectada por Constantino Ardanar y una Comisión, instituida por la Real Orden de 11 de julio de 1856<sup>251</sup>. Si bien es cierto que el intento fracasó, dio origen a la Ley de Aguas de 1866, a la sistematización general de un cuerpo uniforme y lógico de aprovechamiento de aguas, respondiendo a toda razón, dado que se entraba a regular la parte, y no el todo, en el primer intento.

## **2. Las obras públicas como título refugio.**

Hemos podido comprobar, siendo una constante a lo largo de la Historia, y bajo diferentes regímenes y legislaciones, que lo trascendente, siempre, en materia de agua, es el recurso natural en sí; el control sobre el agua abre la posibilidad a quien la ostenta de prestar el servicio, de suministrar agua a todos aquellos –a veces a través de algún pago tarifario, sobre todo tras la decadencia de la concepción del agua como bien comunal– que deseen ser abastecidos. Si bien la intervención de la Administración se basa, en gran medida, en la policía y seguridad, también encontramos en las obras públicas otro título de intervención asentado en nuestro Derecho<sup>252</sup>.

La primera referencia notoria respecto la concesión de obra pública que puede abrir la puerta a la prestación de un servicio público –categoría todavía desconocida bajo el

---

<sup>250</sup> Párrafo seleccionado en PONCE SOLÉ, Juli y MOLTÓ DARNER, Josep María. *Dret, Juristes i Gestió Pública a Catalunya. Lectures de dret públic català seleccionades amb motiu del centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Ed. Escola d'Admnsitració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012, p. 104.

Artículo original: GAY DE MONTELLÀ, Rafael, “La tendència a la nacionalització de les forces hidràuliques”, en *RJC*, 1918, pp. 162 - 194.

<sup>251</sup> MARTÍN - RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “La elaboración de la Ley de Aguas de 1866”, en *RAP*, núm. 33, 1960, pp. 11 - 54.

<sup>252</sup> Una intervención que se basa en el concepto de utilidad pública, que aparece por primera vez en el Real Decreto de 17 de Julio de 1836, que contiene la ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público. Esta Ley ya en su art. 1, tras consagrar la inviolabilidad del derecho de propiedad, establece la primera excepción, cediendo este derecho ante la “declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla”, así como la “declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o parte de luna propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública”.

paradigma moderno originado, en gran medida, por los maestros franceses de la Escuela de Burdeos— es la Instrucción sobre Obras Públicas de 1845, aprobada por el Real Decreto de 10 de octubre de 1845, siendo el origen de la contratación pública en España<sup>253</sup>.

Esta Instrucción destaca, por lo que nos interesa, por configurar la concesión de obra pública como un mecanismo para explotar la obra, siendo ésta la fórmula para obtener la contraprestación por la realización de aquélla<sup>254</sup>. De este modo, circunscrito a nuestro ámbito, la construcción de una obra hidráulica habilitaría para la prestación del *servicio público* de abastecimiento de agua.

Con posterioridad, y de forma paralela a la constitución de la compañía anterior a Sociedad de Aguas de Barcelona,<sup>255</sup> la “*Compagnie des Eaux de Barcelone*”, se dicta el Decreto-Ley de Obras Públicas de 14 de noviembre de 1868, modificando uno de los elementos esenciales, a nuestro entender, de la Ley de Aguas de 1866, esto es, la caducidad de la concesión por transcurso del tiempo<sup>256</sup>. Responde a toda lógica esta nueva visión ultraliberal respecto de la intervención administrativa<sup>257</sup>, por la victoria de la Revolución “Gloriosa” de 1868<sup>258</sup>.

---

<sup>253</sup> FRAX ROSALES, Esperanza, “Las leyes de bases de obras públicas en el siglo XIX”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996, pp. 513 - 528.

<sup>254</sup> ROSADO PACHECO, Santiago. “La instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de 10 de octubre de 1845. (Una contribución al estudio de la potestad reglamentaria en España)”, en *Anuario de historia del derecho español*, núm. 80, 2010, pp. 687 - 714.

<sup>255</sup> Destacar que en aplicación de este Decreto-Ley se dicta la Orden de 12 de diciembre de 1868 (Gaceta de Madrid de 18 de diciembre de 1868), según la cual:

“1. Se declaran de utilidad pública las obras que trata de llevar á cabo la Sociedad titulada Compañía de las aguas de Barcelona, con objeto de abastecer la población del llano y ensanche de esta ciudad.

2. Se autoriza á dicha Compañía para conducir las aguas que haya alumbrado ó pueda alumbrar en terrenos de su dominio particular, situados en los términos de Dos-Rius, Cañanias y Argenton, hasta el mencionado llano y ensanche, siguiendo al efecto el trazado marcado en los planos presentados.

3. La Compañía concesionaria queda en libertad de formar los Reglamentos y establecer la tarifa de precios que estime conveniente”.

<sup>256</sup> Como indica MARTÍN-RETORTILLO, SANTIAGO “La Ley de Obras Públicas de 29 de diciembre de 1876, al modificar tanto la Ley de 20 de agosto de 1873, como el Decreto-Ley de 14 de noviembre de 1868, *vuelve al sistema de temporabilidad* en relación con las concesiones de este tipo (núm. 11, art. 1.º), que en adelante se otorgarán, a lo más, por un plazo de noventa y nueve años, concluido el cual pasarán las obras al Gobierno”. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Dictamen sobre la perpetuidad de las concesiones...”, *op. cit.*, pp. 417 - 442.

MARTÍN-RETORTILLO, Santiago. *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966, p. 31 y ss. Se advierte del cambio brusco de régimen, al derogarse aquellos artículos de la Ley de Aguas que establecían el límite temporal de 99 años a las concesiones, pasando a un régimen de perpetuidad.

<sup>257</sup> “Esta regulación [la de obras públicas] habría de canalizar la iniciativa hacia aquellos sectores de las obras públicas de mayor rentabilidad y, sobre todo, de rentabilidad inmediata. Pero hay también un reverso de la moneda: el abandono de los sectores sin rentabilidad o sin rentabilidad inmediata”. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “Aspectos del Derecho Administrativo en la Revolución de 1868 (las regulaciones iniciales)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 58, 1969, pp. 9 - 48.

<sup>258</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “El peso de la tradición sectorial en el régimen de las obras públicas”, en *RAAP*, núm. 47 - 48, 2016, pp. 117 - 149. Tal como el profesor LÓPEZ RAMÓN cita en su

En un sentido opuesto, por efecto de la derogación de la anterior normativa bajo el nuevo régimen de la Restauración, encontramos Ley General de Obras Públicas de 1877<sup>259</sup>, que en varios artículos hace referencia de forma clara a la competencia local en materia de abastecimiento de agua, como en el art. 6.2, entendiendo que las obras públicas, proyectos, construcción, explotación y conservación son a cargo del Municipio cuando éstas se focalicen sobre el “abastecimiento de aguas de las poblaciones”.

En sentido similar se manifiesta el art. 11, encomendando a la Administración local conocer –concepto amplio– “del abastecimiento de aguas a las poblaciones, en lo tocante a las construcciones de las obras o a la concesión de las mismas a empresas particulares”<sup>260</sup>. Esto posibilita la intervención, sobre la base del dominio público, a las empresas privadas, hecho que aprovecharan para ejercer verdaderas funciones de servicio público amparadas bajo la concesión de obras.

Encontramos de este modo un régimen de concesiones<sup>261</sup>, para prestar el servicio de abastecimiento de aguas, que se inserta en el propio de la concesión de obra pública<sup>262</sup>, así como también sobre la base del dominio público. Queda claro de la observancia de otros sectores de actividad, como minas o puertos, en que la propia concesión de obra pública habilita al uso y aprovechamiento de las aguas, eso sí, circunscritas al ámbito de actividad. Se establece así una concesión “amplia”, en que se insertan dentro de los aprovechamientos por parte del sujeto privado otros recursos, periféricos a su actividad, pero igualmente importantes para hacer efectivo el destino concesional<sup>263</sup>.

---

trabajo, “Se trata de una magnífica pieza literaria, especialmente el preámbulo, forjada desde las más profundas creencias del liberalismo económico y político. Se supone, así, que las obras públicas «progresan con la libertad», de manera que «en la industria privada y en la asociación libre estriban su porvenir y su engrandecimiento», conforme al ideal del Estado que «no hace ya, no impide que los demás hagan y se conserva neutral para mantener derechos y administrar a todos recta e imparcial justicia»”.

<sup>259</sup> Ley centenaria que todavía puede considerarse vigente en algunos preceptos y principios. *Ibid.*, p. 126.

<sup>260</sup> De este modo la competencia municipal es clara y manifiesta, atendiendo sobre todo al hecho que dichas obras necesarias para realizar las conducciones de agua se realizan sobre la vía pública, dominio público por excelencia del municipio. De igual modo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA expone sobre el gas –no siendo éste un bien de dominio público– que “la competencia administrativa sobre el servicio de gas va a fundarse prevalentemente sobre el otro título jurídico, sobre la necesidad de ocupación de las vías públicas municipales [...] los Municipios esgrimieron su titularidad sobre la vía pública”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Problemas actuales del régimen local*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2007, p. 75.

<sup>261</sup> Sobre las concesiones y su aparición como mecanismo de intervención pública en el siglo XIX, véase SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Ed. Iustel, 3ª Edición, Madrid, 2015, p. 353.

<sup>262</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos, *La concesión de servicio público*. Ed. Casa Velázquez, Sevilla, 1924, p. 10.

<sup>263</sup> En este sentido Gallego Anabitarte se refiere a que la diferenciación entre la concesión de obra y la de servicios públicos se elabora a través del paso del tiempo y de la integración de experiencias,



### **3. La decadencia de la concesión de obra pública en favor de la concesión demanial como título de intervención y habilitante para la prestación de servicios.**

Cabe destacar, por eso, que el modelo de concesión de obra pública para la gestión de un servicio público cayó en desuso, sobre todo, por la aparición y consolidación del modelo de dominio público, gracias, en gran parte, por la introducción de este concepto, al Código Civil de 1889, aprobado por el Real Decreto de 24 de julio, con el establecimiento de las propiedades especiales, como el agua, en los arts. 407 y ss. De modo genérico, el CC ya advierte en el art. 339.1 de una primera demanialización de bienes, en concreto, primero a través de una cláusula general de afectación, “los destinados a uso público”, para posteriormente concretar que son, en todo caso, “caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos”.

Tal como relata el art. 409 del CC que, como hemos dicho, posterior a la Ley de Aguas de 1879, ya advierte que el aprovechamiento de las aguas públicas, por ejemplo, para el abastecimiento de poblaciones, se adquiere por concesión administrativa, en todo caso, demanial<sup>264</sup>.

Del régimen jurídico expuesto se destila que la concesión para el aprovechamiento de aguas públicas conforma la posición del concesionario para prestar el servicio de abastecimiento de agua, siendo, en cierto modo, instrumental, respecto de los derechos que el concesionario adquiere. La doctrina admite como “cuando aún el concepto de servicio público como realidad substantiva es desconocido van a utilizarse estas técnicas auxiliares [las concesiones de dominio público] para asegurar sobre las actividades de tal carácter una efectiva intervención administrativa”<sup>265</sup>.

Sobre la base de la concesión de aguas públicas se adquiere la posibilidad del uso especial –siguiendo la denominación de la Ley de Aguas de 1879– sobre el bien de dominio público, es decir, genera un derecho real a favor del concesionario sobre el bien,

---

ordenaciones y doctrinas varias. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas...*, op. cit., p. 272.

<sup>264</sup> *In totum*, ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *La afectación de bienes al servicio público*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016 [Edición Digital].

<sup>265</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Problemas actuales del...*, op. cit., pp. 76.

cediéndose el aprovechamiento, nunca la titularidad, que corresponde a la Administración<sup>266</sup>. Sin embargo, sucede que existe, en materia de concesión de aguas, una identificación con la prestación del servicio público, que surge de una forma natural o automática<sup>267</sup>. Pero sin duda, al menos, bajo un prisma actual, no cabe duda de que nos encontraríamos frente a dos actos jurídicos de diferente naturaleza.

Se edifica, de este modo, la idea de servicio público –y más importante, la propia prestación de éste– sobre un título de intervención instrumental, el dominio público. Y será solo con el transcurso del tiempo y la consolidación de la idea del servicio público en nuestro país que las concesiones de dominio público, como título que habilita al uso, aprovechamiento y gestión del demanio, que sufrirán una suerte de mutación a concesiones de servicio público<sup>268</sup>.

### **III. LA PRIMERA ATENCIÓN AL SERVICIO EN EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924.**

#### **1. La competencia municipal en materia de suministro de agua. En especial, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.**

Si bien nuestro recorrido histórico finalizaría con la exposición de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y su posterior reforma por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que atribuye, de forma indubitada, la competencia a los municipios sobre el servicio público de abastecimiento de agua potable a domicilio, bajo lo dispuesto en el art. 25.2 de la LRBRL, debemos advertir que esta atribución competencial a los municipios data y tiene origen en las atribuciones sucedidas en el siglo XIX.

---

<sup>266</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio. “Caducidad de concesiones hidráulicas”, en *RAP*, núm. 16, 1955, pp. 261 - 272.

<sup>267</sup> ESTEVE PARDO, José. “Consideraciones sobre la afectación de bienes al servicio público a partir de las llamadas afectaciones "a non domino"”, en *RAP*, núm. 113, 1987, pp. 181 - 213.

<sup>268</sup> ESTEVE PARDO, José. “Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable”, en *REDA*, núm. 74, 1992, pp. 257 - 265

La primera norma que atribuye competencia a los Ayuntamientos en el establecimiento y creación de servicios municipales es la Ley municipal de 20 de agosto de 1870 la cual prevé<sup>269</sup>, en su art. 67 que:

“Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos (artículos 39 y 99, párrafo primero de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes:

1.º Establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades, á saber:

III. Surtido de aguas”.

La tendencia iniciada por la Ley Municipal de 1870 se ve reforzada por la Ley Municipal de 8 de octubre de 1877, reafirmando la competencia local en materia de abastecimiento de agua. En este caso es el art. 72 el que declara la exclusiva competencia de los Ayuntamientos en el “establecimiento y creación de servicios municipales”, apareciendo el “surtido de aguas” entre las actividades propias del Municipio, todas ellas con el objetivo de mantener “el arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales, y morales y seguridad de las personas y propiedades”.

Esta figura, la del “surtido de aguas” (apartado 3 del art. 72) incluye el abastecimiento de agua potable, siendo una actividad de servicio público municipal atendiendo al dictado de la Ley de Aguas de 1866 y de 1879, que en sus arts. 170 y 171 ratifican esta condición, al atribuir al Ayuntamiento la regulación, a través de reglamentos, el régimen y la distribución de las aguas.

El texto normativo más notable y relevante fue, sin embargo, el promulgado el 8 de marzo de 1924, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, durante la Dictadura de Primo de

---

<sup>269</sup> Se puede señalar un antecedente temporal entre las leyes de régimen local, la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, la cual no atribuye a la órbita municipal, y ni menciona siquiera, el servicio de abastecimiento de agua a la población entre las competencias que se le atribuye.

Rivera<sup>270</sup>. Y es esta norma la que recoge el testigo de la anterior manteniendo la dotación competencial a los municipios respecto del servicio de abastecimiento de agua, estando afirmada ésta de modo claro y preciso. En primer lugar, se otorga al Municipio la competencia exclusiva el “abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos” (art. 150, apartado 9).

De forma complementaria debemos citar el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924<sup>271</sup>, norma que corrobora la competencia sobre abastecimiento de agua, si bien ésta no se encontraba discutida por ninguna norma anterior. Esta norma venía a suplementar las previsiones contenidas en el Estatuto Municipal de 1924. En el Título I, relativo a los servicios municipales, se inserta, bajo la rúbrica de “servicios de aguas” la Sección Segunda, algunas apreciaciones respecto el contenido del Estatuto de 1924. El art. 77 indica, como medida para favorecer la competencia y el surgimiento de nuevos actores en el sector del agua que “en ningún caso podrá concederse monopolio del suministro de aguas a ninguna empresa o particular”.

Una de las novedades destacable del Estatuto Municipal de 1924 es la localizada en el art. 201, al establecer, de forma obligatoria –dentro del Capítulo IV dedicado a las obligaciones sanitarias–, en todos los Ayuntamientos, “el suministro, vigilancia y protección de aguas potables, de pureza bacteriológica garantizada”<sup>272</sup>, así como también, “la evacuación, en condiciones higiénicas, de las aguas negras y materias residuales”.

Pero sin duda merece destacarse la posibilidad de municipalizar los servicios<sup>273</sup>. En el Estatuto se expone, de forma clara, que “los Ayuntamientos podrán acordar la municipalización, incluso con monopolio, de servicios y Empresas que hoy viven en un régimen de libertad industrial. No es posible omitir esa función en un Estatuto municipal:

---

<sup>270</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique. “La reforma de la Administración Local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo”, en *Reformistas y reformas en la administración española*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 143 - 176.

<sup>271</sup> Que ya en su Exposición de Motivos declara que “el principio de la soberanía territorial de los Ayuntamientos, dentro de la suprema del Estado, queda afirmado y garantizado de forma inexcusable”, al ampliar los ámbitos de actuación de los Municipios, dotándolos así de unas funciones trascendentes para el devenir de sus vecinos y, convirtiéndolos en verdaderas Administraciones Públicas, legitimando su existencia y su acción.

<sup>272</sup> Destacar también que, como función obligatoria, y enmarcada en la actividad de policía de inspección de la Administración, los Ayuntamientos “ganan” la obligación de proceder a “La reforma y, en su caso, la clausura de los pozos domésticos o de uso público que carezcan de condiciones higiénicas”. (art. 201, apartado f)

<sup>273</sup> Véase, *in totum* la obra de MAGALDI MENDAÑA, Nuria, *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*; MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.*

el nuevo la regula, sin inclinarse a radicalismos societarios ni a estrecheces conservadoras, al efecto admite la expropiación de industrias y Empresas y la rescisión de concesiones, precisando con detalle y en justicia la manera de indemnizar a los expropiados”.

De este modo, si bien ya queda clara la competencia sobre los servicios previstos, a través de la municipalización podrá adquirir una nueva posición jurídica sobre el servicio, la titularidad, la habilitación para intervenir en la economía, para ejercer una verdadera actividad de contenido económico<sup>274</sup>. Esta posibilidad, que en ningún caso es obligatoria para el Municipio<sup>275</sup>, se redacta, de forma precisa y clara, en los arts. 169 y ss.

“Los Ayuntamientos podrán administrar y explotar directamente los servicios municipales obligatorios, y podrán también, con arreglo a lo preceptuado en esta Sección, municipalizar los que no tengan ese carácter.

El servicio, para ser municipalizable, ha de reunir las siguientes condiciones:

- a) Que tenga carácter general.
- b) Que sea de primera necesidad.
- c) Que pueda prestarse predominantemente dentro del término municipal.
- d) Que redunde en beneficio directo o indirecto de una parte considerable de los habitantes del Municipio”.

Si bien podemos apreciar la notable extensión normativa que implica el Estatuto Municipal, éste fue desarrollado por varios Reglamentos, entre los que destacamos el de 14 de julio de 1924 de Obras, Servicios y Bienes Municipales, que viene a regular en su Título II los servicios municipales<sup>276</sup>.

Se ofrece, de este modo, la aproximación al servicio municipal, siendo aquel que tiende a “satisfacer las necesidades del vecindario”. Será, en el Capítulo II, bajo la rúbrica “Servicios de vialidad, comunicaciones, agua y electricidad” que encontraremos un

---

<sup>274</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil de los Municipios”, en *RAP*, núm. 17, 1955, pp. 87 - 138.

<sup>275</sup> Pocos fueron, por eso, los Municipios que se acogieron al régimen de la municipalización del servicio de abastecimiento de agua, encontrando Alcoy, Salamanca, Sanlúcar de Barrameda, San Sebastián y Zaragoza. ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, p. 78.

<sup>276</sup> Y tal como indica la Exposición de Motivos: “el principio de la soberanía territorial de los Ayuntamientos dentro de la suprema, del Estado queda afirmado y garantizado en forma inexcusable”.

*refuerzo* a la competencia local en materia de abastecimiento de agua, prohibiéndose de modo taxativo el monopolio del suministro de aguas a empresas o particulares.

Existe una notoria diferencia, tal como hemos tenido ocasión de comprobar, entre la normativa del siglo XIX y la del siglo XX, en materia de servicios públicos, así como la integración, paulatina, de este concepto en nuestro ordenamiento jurídico. Es en la normativa del siglo XX la inserción de los elementos de servicio público, entre ellos, la posible municipalización, institución jurídica que como comprobaremos, no termina de cuajar en gran parte de los Municipios españoles.

La intervención administrativa a través del de la categoría jurídica de servicio público aparece de forma tardía en nuestra tradición jurídica, siendo otros los títulos que fundamentan la intervención de las Administraciones Públicas, en concreto, de los Municipios, como el de dominio público o de las obras públicas o el de policía administrativa, basada en la competencia decimonónica de seguridad e higiene, afectando ésta de forma directa en el abastecimiento de agua.

## **2. La municipalización del servicio.**

La municipalización es uno de los puntos clave para analizar la prestación de servicios públicos municipales, extendiéndose el debate hasta nuestros días, a partir de las experiencias, o intentos, de remunicipalizar ciertos servicios, como el de abastecimiento de agua potable. Como hemos tenido ocasión de comprobar el suministro de agua es una actividad desarrollada prácticamente desde el principio de la Historia, pilar fundamental de la supervivencia y de la convivencia social, siendo prestado en su origen por cualquier persona que tuviese en su poder aguas privadas, para ser con posterioridad proveído bien a través de una concesión sobre aguas pertenecientes a alguna Administración, por lo general la estatal, o bien provisto por una Entidad Local por sus propios medios, a través de fuentes y pozos públicos.

El concepto de servicio público como título de intervención para los municipios aparece con posterioridad al de obras o el dominio público, títulos que habilitaban a la intervención de la administración<sup>277</sup>. El dominio público, título eminente en la

---

<sup>277</sup> Como el profesor ESTEVE PARDO indica, ante el incremento de las necesidades en la segunda mitad del siglo XIX por el aumento demográfico en muchas de las ciudades peninsulares, las

intervención de los poderes públicos fue heredado de la noción del dominio vinculado a las monarquías del Antiguo Régimen, mientras que las obras públicas aplicaron, con menor intensidad y en un espacio menor de tiempo, como el título de intervención que operaba como habilitante para la actuación administrativa municipal.

Es en la Europa continental donde el dominio público, muchas veces el dominio viario, el que se invoque tanto por la legislación como para los propios Ayuntamientos para ordenar, coordinar y prestar el servicio de abastecimiento de agua potable, sobre todo, vinculado al necesario uso de la vía pública para la construcción de las canalizaciones de agua<sup>278</sup>.

En cualquier caso, la utilización de estas técnicas de intervención, sobre unos títulos existentes con una larga tradición y consolidados en nuestra legislación, se suponía de una tergiversación o manipulación, que desnaturalizaban esos títulos –la policía administrativa o el dominio público– para tratar de dar cobertura a la actuación municipal en unos sectores de actividad novedosos, fruto del crecimiento demográfico e industrial. Fue entrado el siglo XX que se introduce una idea que simplificaba el proceso, la idea del servicio público, basada en la idea de proveer a la comunidad municipal de unas actividades que reportan un beneficio, siendo la necesidad, entonces, la de asegurar el interés público<sup>279</sup>.

---

Administraciones públicas, las municipales especialmente, reclamaron la asunción de un protagonismo especial en materia de servicios. Para poder actuar, sin duda, era requisito el disponer de un título habilitante, siendo “en la órbita de la cultura jurídica germánica, Alemania y Austria destacadamente, estaba muy arraigado el título de la policía administrativa, policía de seguridad. Se invocó entonces este título para situar bajo el dominio de la Administración [...] o el abastecimiento de agua a la ciudad, al que se atribuía una gran importancia por razones de seguridad, pues se consideraba imprescindible para sofocar los incendios”, por el contrario, sigue exponiendo, que “En la Europa meridional se invocó en cambio otro título, el del dominio público, que estaba más arraigado en su cultura jurídica y era desconocido en la órbita germánica”. ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 9ª edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2019, p. 340.

<sup>278</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Problemas actuales de régimen local*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2018 [Edición Digital], p. 51 - 53. Analizando el servicio público de gas, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA indica como “la competencia administrativa sobre el servicio de gas va a fundarse prevalentemente sobre el otro título jurídico, sobre la necesidad de ocupación de las vías públicas municipales para el establecimiento técnico de esta industria”, siendo el instrumento utilizado por los Municipios “para exigir de las empresas de gas una "franchise" especialmente otorgada por ellos, y en la que imponían regulaciones substanciales sobre el servicio”.

<sup>279</sup> Una idea que se materializa de la mano de la municipalización, figura que habilita a la intervención municipal en actividades económicas, pudiendo asumir la gestión directa de varios servicios, como el de abastecimiento de agua. Sobre esto, encontramos un excelente análisis en GARRIDO FALLA, Fernando, “recensión a la obra de CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*”, en *RAP*, núm. 8, 1952, pp. 313 – 316. En este texto se destaca que la gestión directa es lo que representa o caracteriza la municipalización. “una cosa es el servicio público, y otra cosa el servicio municipalizado [...] podría desprenderse que la exigencia de la municipalización está para CLAVERO en el requisito de que sea la Administración municipal la que *directamente* explote el servicio”.

Es a principios del siglo XX que cobra cuerpo en la legislación la idea del servicio público, destacando el Estatuto Municipal de 1924, promovido y presentado a las Cortes por el Ministro José Calvo Sotelo y sancionado por Alfonso XIII<sup>280</sup>. Y especialmente se destaca de este texto el reconocimiento local de la posibilidad de plantear o contemplar la municipalización de determinadas actividades<sup>281</sup>. Una opción que en ningún caso implica la necesaria y obligatoria monopolización de dicho servicio, sino que implica la asunción de una nueva posición para el Municipio, una posición preeminente sobre el servicio, la asunción de la titularidad que le permite un mayor elenco de facultades de control y de acción sobre esa actividad.

Así se desprende de la propia enunciación de objetivos que amplían las competencias municipales:

“Los Ayuntamientos podrán acordar la municipalización, incluso con monopolio, de servicios y Empresas que hoy viven en un régimen de libertad industrial. No es posible omitir esa función en un Estatuto municipal; el nuevo la regula, sin inclinarse a radicalismos societarios ni a estrecheces conservadoras, al efecto admite la expropiación de industrias y Empresas y la rescisión de concesiones, precisando con detalle y en justicia la manera de indemnizar a los expropiados”.

Destacamos la no necesaria asunción de forma automática de un monopolio sobre el servicio o actividad que el Ayuntamiento ha municipalizado. El Estatuto en el art. 170 prevé una lista de actividades que pueden llegar a ser municipalizadas con monopolio, entre las que destacamos el servicio de abastecimiento de agua. Podrían llegar a ser municipalizados con monopolio otras actividades distintas de las no contempladas en el art. 170 siempre que previa petición del Ayuntamiento e informe del Consejo de Estado en pleno, así lo determine el Gobierno. Nos decantamos sólo para entender que la

---

<sup>280</sup> Sobre el proceso de trabajo vivido para dar a luz al Estatuto, así como los participantes en el proyecto, véase PI I SUNYER, José María, “La preparación del Estatuto Municipal”, en *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 97 y ss.

<sup>281</sup> Un cambio profundo, éste en la vida local, en materia de servicios públicos, que si bien se acuñó el término municipalización tanto por la normativa como por la doctrina, “llámese industrialismo por ver surgir el tipo del Municipio industrial; denomínese socialismo o colectivismo comunal porque haya quien vea en tal fenómeno una tendencia socialista, un carácter colectivista más o menos acentuado, o apellídesele acción social del municipio, examinando su actividad para cumplir fines sociales, colocado el problema en términos parecidos al de la intervención del Estado en la cuestión social”. GASCÓN Y MARÍN, José. *Municipalización de servicios públicos*, Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1904, p. 12.



Administración pasará a ostentar una nueva posición jurídica, la de la titularidad, pudiendo, con base a ésta, alterar la intervención privada en el servicio, cuando lo desee, eso sí, ateniéndose a lo dispuesto en el Estatuto.

Tal como MEMBIELA GUITIAN indica: “municipalizar es convertir en municipal algo que antes no tenía tal carácter. Sería someter a la acción del Municipio una actividad cualquiera, encaminada a la satisfacción de una necesidad colectiva, en beneficio de los habitantes de un término municipal, que hasta entonces, o no era ejercido por nadie o lo era por un particular o empresa privada”<sup>282</sup>. Con todo, se incluye necesariamente en esta definición también aquellas actividades que ya eran propiamente municipales, que se situaban bajo la órbita competencial municipal, como el servicio de abastecimiento de agua potable<sup>283</sup>.

Esas previsiones municipalizadoras (previstas en el art. 169 y ss. del Estatuto) y de dotación de una clara y definida competencia se corresponde con la comprensión del Municipio como una verdadera Administración Pública y no como una agrupación de personas en torno a un núcleo urbano, rasgo propio de caracterización de las Corporaciones Locales durante el sistema liberal, que establecía una separación entre Estado y sociedad. El Estatuto Municipal de 1924 posiciona al Municipio como una administración prestacional, asegurando su autonomía en la gestión de actividades de su interés, así como la necesaria dotación financiera<sup>284</sup>.

De este modo, el protagonismo que el Municipio debía acometer en materia de abastecimiento de agua distó de la realidad presentada por el Estatuto Municipal. La municipalización se aplicó y desarrolló de un modo desigual entre los diferentes municipios españoles<sup>285</sup>. En muchos casos, no se produjo, siendo éste el caso de

---

<sup>282</sup> MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>283</sup> GASCÓN Y MARÍN, José. *Municipalización de servicios...*, *op. cit.*, p. 23 - 24. Tal como el profesor GASCÓN indica: “El agua, el alumbrado, lo necesita el Municipio para abastecer sus propios edificios, para colocar en sus establecimientos en condiciones de prestar servicio, y al municipalizarlos busca librarse de la dependencia de un contratista y proporcionar en condiciones ventajosas al vecindario lo que es objeto de necesidad colectiva”.

<sup>284</sup> Sin embargo, en este aspecto, el financiero y de las Haciendas municipales, se manifestó una disonancia entre lo previsto legalmente y la realidad material y la capacidad financiera de las arcas locales, muy maltrechas en lo económico, imposibilitando la realización de muchas de las actividades previstas en el Estatuto. Vid. FARÍÑA JAMARDO, José. “La Hacienda Municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo”, en *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 569 - 578.

<sup>285</sup> Sobre la recepción de las doctrinas municipalizadoras en nuestro país y su influencia italiana y británica, pioneros en las tesis municipalizadoras, sobre todo, por haber vivido un proceso de industrialización más pronto que el sucedido en España, véase los excelentes trabajos de NURIA MAGALDI, en especial MAGALDI MENAÑA, Nuria, “Los orígenes de la municipalización de servicios. El

Barcelona, Alicante, Almería o Burgos o Cáceres<sup>286</sup>; otras ciudades sí presentan el servicio municipalizado, siendo prestado en buenas condiciones, como Jerez de la Frontera –que “ofrece en su servicio municipalizado una situación bastante halagüeña, pues la mayoría de sus habitantes cuentan con el servicio domiciliario”–, o Salamanca<sup>287</sup>; amén de otros casos que revisten especial interés por su trascendencia, como el de Albacete<sup>288</sup>.

Se aprecia de este modo que no se generalizó por completo entre los municipios españoles la técnica y posibilidad de municipalizar los servicios ni la asunción de la gestión directa, por algunas de las dificultades expuestas, sobre todo, de carácter financiero y técnico<sup>289</sup>, situación que propició la aparición de empresas privadas, muchas de ellas con financiación y capital extranjero<sup>290</sup>.

---

industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana”, en *REALA*, núm. 313 - 314, 2010, pp. 11 - 53; de la misma autora “El origen italiano de la municipalización de servicios públicos en España”, en FONT I LLOVET, Tomàs y Díez SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, Benidorm-Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016*, Ed. Isutel, Madrid, 2017, pp. 207 - 220; “La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios: en particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y Marín”, en *RArAP*, núm. 39 - 40, 2012, pp. 165 - 220.

<sup>286</sup> MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.*, p. 129 - 130.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 131 - 132.

<sup>288</sup> Caso singular el de la ciudad manchega, donde la primera fuente de abastecimiento fue inaugurada en 1862, siendo el primer prestador concesionario del servicio una compañía de ferrocarriles que, de modo ruinoso, deficiente y rudimentariamente prestó el suministro de agua potable, hasta la intervención del Ayuntamiento, rescindiendo en contrato en el año 1875. En el año 1903 el consistorio de Albacete encomiendo, vía concesión, el abastecimiento de agua a Aguas Potables de Albacete, por un plazo de 90 años, hasta que un 31 de diciembre de 1916 se rescató la concesión – por una facultad reservada a la Administración en el contrato de concesión–. Sobre el caso completo de Albacete, véase *Ibid.*, pp. 159 - 170.

<sup>289</sup> Como MAGALDI expone, “el sector del agua en nuestro país mostró notables inseguridades en el periodo entre 1860 y 1930: incapacidad municipal (presupuestaria, funcionarial, técnica y financiera) y dificultades para vencer «resistencias exógenas de carácter técnico» o la existencia de cargas pesadas para los Ayuntamientos, que les impedían ejercer realmente el poder municipal y les obligaban a estar subordinados a intereses privados”. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*, p. 190 - 191.

<sup>290</sup> MAGALDI destaca “la situación en la que se hallaban muchos de nuestros entes locales hizo que las empresas privadas tomaran la iniciativa y se adelantaran a los Ayuntamientos y demás Administraciones Públicas. Es más, con frecuencia los ayuntamientos, a la vista de su propia incapacidad, acostumbraban a ofrecer a aquellas, sobre todo en los primeros momentos, grandes facilidades. Como habremos de comprobar seguidamente, en España, entre 1840 y 1936, se observa una gran expansión de las empresas privadas, que buscaban erigirse en las responsables de la gestión y resolver los problemas de abastecimiento. Es relevante también la notable presencia de empresas extranjeras, que veían en el mercado nacional un campo apropiado para la extensión de sus actividades”. *Ibid.*, p. 190.

### 3. El régimen local durante la Segunda República. En especial, la Ley Municipal de 1935.

Un cambio brusco en la política de España se produjo el 12 de abril de 1931 con los resultados obtenidos en las elecciones municipales, planteadas como un plebiscito sobre la monarquía de Alfonso XIII, obteniendo las aspiraciones republicanas un respaldo generalizado en las grandes ciudades y capitales de provincia<sup>291</sup>, proclamándose la Segunda República el 14 de abril de 1931. Con la proclamación de la República se procedió a la revisión y estudio de todo lo hecho durante la Dictadura de Primo de Rivera<sup>292</sup>. De entre las normas revisadas también entró el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo aprobado por Real Decreto de 8 de marzo de 1924, si bien éste, por lo dispuesto en el art. 4 del Decreto de 1 de junio de 1931 subsistió “por exigencias de la realidad” en lo relativo al:

“Capítulo VI del título V del libro I de dicho Estatuto municipal, al capítulo I, título VI del libro I y al libro II, y quedando restablecida la vigencia de los títulos I, II, III y V de la ley Municipal de 2 de Octubre de 1877, con excepción de los artículos referentes a las Juntas de asociados y Alcaldes de barrio, quedando asimismo en suspenso los preceptos que conferían a los Gobernadores y Diputaciones atribuciones jerárquicas o facultades de injerencia en los Ayuntamientos, salvo los artículos 179 y 182 y concordantes y 189 que continuarán en vigor y las atribuciones extraordinarias que les confiera el Gobierno de la República”.

“La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones”. De este modo se proyectaba, en el art. 1 de la nueva Constitución de 1931 el papel local en el ámbito de la República. Con todo, no podemos afirmar que la regulación contenido en la Constitución sea extensa, más bien al contrario, ya que sólo dedica tres artículos, el 8º, 9º y 10º a la *Organización nacional*, pudiéndose

---

<sup>291</sup> Fondo documental del Instituto Nacional de Estadística, *Número de concejales proclamados por el artículo 29 de la Ley y elegidos por votación en las provincias de España y Posesiones españolas del Norte de África, en las elecciones del 12 de abril de 1931, y filiación política de unos y otros, según datos facilitados por las respectivas Juntas municipales del Censo electoral*, Anuario 1931, p. 482.

<sup>292</sup> En este sentido se dictó el Decreto de 16 de junio de 1931, por parte del ministerio de Gobernación del Gobierno Provisional, cuyo objeto es revisar y examinar “las disposiciones de carácter legislativo producidas por la Dictadura desde 13 de Septiembre de 1923 hasta 13 de Abril de 1931, con objeto de efectuar su revisión y clasificación”. En los cuatro artículos del texto, se declaran derogadas un conjunto de leyes tendentes a revertir la normativa surgidas de la Dictadura de Primo de Rivera.

destacar dos extremos, sobre todo, vinculados al art. 9 de la Constitución republicana: en primer lugar, la atribución de autonomía en las competencias propias –desarrolladas por ley posteriormente– y, en segundo lugar, la democratización en la forma de elección del Ayuntamiento por “sufragio universal, igual, directo y secreto”<sup>293</sup>.

Se traspaşa dicho enunciado a la legislación, promulgándose la Ley Municipal de 10 de julio de 1935. Esta Ley, en líneas generales, no aporta grandes novedades respecto del Estatuto<sup>294</sup> –atendiendo al hecho de que Calvo Sotelo en ese momento es diputado por la CEDA–, pero se observan diferencias en relación con los modos de gestión de esos servicios municipalizados.

Es el art. 102 de la Ley Municipal donde encontramos las competencias propias de los Municipios, los cuales las ejercen con total autonomía –si bien “subordinada a la observancia de las leyes generales (art. 101)<sup>295</sup>– la “salubridad e higiene; aguas potables y residuarias; alcantarillado; cementerio; prevención de epidemias; laboratorios”.

Se puede enfatizar, vinculado a las previsiones del art. 9 de la Constitución de la República y al art. 101 de la Ley Municipal de 1935, la previsión del art. 143<sup>296</sup>, según la cual, “los servicios de suministro de aguas, gas y electricidad quedan sujetos a la legislación general del ramo, aunque estén municipalizados, y, por consiguiente, la intervención administrativa del Estado será en ellos la que en la legislación común se halle establecida para las Empresas privadas”. Esta intervención estatal podría llegar a impedir una autonomía municipal real, una autonomía que permitiese al ente local actuar sobre “los intereses peculiares de los pueblos”<sup>297</sup>.

---

<sup>293</sup> GARCÍA ROJAS, José Adrián. “La administración local en el constitucionalismo histórico español”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, 2002, pp. 23 - 40.

<sup>294</sup> La Ley Municipal de 1935 responde, en cierto modo igual que el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, al incremento de necesidades –y la imposibilidad de satisfacerlas por el propio individuo– fruto del crecimiento urbano experimentado a finales del siglo XIX y principios del XX. En todo caso, lo determinante para la acción económica e industrial municipal en España fue la Guerra Civil y sus posteriores consecuencias sociales y económicas, que afectaron severamente las Haciendas Municipales, debiendo los Municipios recurrir al capital privado a fin de prestar los servicios que la Ley les encomendaba. GASCÓN Y MARÍN, José, “El municipio empresa”, en *REVL*, núm. 1, 1942, pp. 22 - 35.

<sup>295</sup> En sentido similar, BERMEJO GIRONES, Juan Ignacio, “Competencias Municipales”, en *REVL*, núm. 31, 1947, pp. 26 y ss. El autor si bien indica al principio de su trabajo que “competencia viene a significar «lo que es propio»” indica que se debe respetar una jerarquía de normas, y es en este sentido que los Entes Locales deben guardar ésta, sin extralimitarse en sus competencias, que vienen atribuidas por ley y restan condicionadas por ellas.

<sup>296</sup> En sentido parecido podemos referir lo previsto en el art. 103: “La competencia municipal no será obstáculo para la de las obras y servicios análogos que estén a cargo del Estado, Región o Provincia”

<sup>297</sup> En este sentido, el profesor SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO hace referencia a un Régimen Local que es “pura entelequia, auténtica abstracción” que si bien desde un punto de vista formal recoge los dictados de autonomía y descentralización de la acción administrativa, “la historia demuestra, por otra parte, cómo, en definitiva, toda descentralización corporativa no ha tenido de descentralización sino su apariencia,

En conjunción con la atribución competencial ya vista se prevé la asunción, por parte de las Corporaciones Locales, de unas obligaciones (art. 107) establecidas por ley en materias tales como enseñanza, sanidad, beneficencia y atenciones de carácter social o agraria<sup>298</sup>. Esta imposición legal de obligaciones a los municipios<sup>299</sup>, que, en principio, se manifestaran en forma de servicio o actividad prestacional, podrán ser suplidas por la intervención estatal en caso de que sea necesario remediar la “negligencia” del Ayuntamiento, para aquellos casos que el ente local no cumpla con la obligación (art. 108).

En todo caso, e independientemente del número de habitantes, constituye una obligación mínima del Ayuntamiento el suministro e inspección de aguas potables (art. 110.a). De este modo, y a imagen de lo que sucedía en el Estatuto de 1924, los municipios tendrán la obligación legal de procurar un suministro domiciliario de agua potable.

Siguiendo la estela abierta por el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 se consiga la posibilidad de municipalizar los servicios (art. 131 y ss.)<sup>300</sup>, estableciendo que “Los Municipios podrán administrar y explotar directamente todos aquellos servicios que tengan carácter general, sean de primera necesidad, de utilidad pública, y se presten o puedan prestar dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes”<sup>301</sup>. Como en reiteradas ocasiones hemos mencionado, esta posibilidad no implica la necesaria asunción del monopolio de ese servicio por parte del Municipio, tal como el siguiente artículo establece, pudiendo consistir solo en la asunción de la regulación del servicio.

---

y ha resultado siempre en la realidad un auténtica centralización, ya que, fundada en un antagonismo fundamental, requiere para subsistir la intervención de un Poder centralizado y fuerte”. MARTÍN-REORTILLO BAQUER, Sebastián, “Presupuestos políticos de régimen local”, en *RAP*, núm. 43, 1964, pp. 9 - 35, cita en p. 26.

<sup>298</sup> MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo. *Las obligaciones mínimas de los ayuntamientos*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1956, p. 101 - 102.

<sup>299</sup> Una imposición que no puede suponer el establecimiento de nuevos servicios para los Ayuntamientos y, en caso de que fuere así, se deberá dotar económicamente a los Municipios para hacer frente a los gastos ocasionados.

<sup>300</sup> Esta sería la interpretación sostenida por MAGALDI, que considera que pocas novedades introdujo el texto republicano frente a las previsiones contenidas en el Estatuto de 1924. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*, p. 263 y ss.

<sup>301</sup> Sobre la limitación territorial en el ejercicio de la municipalización de servicios, véase ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, pp. 168 - 169. Sin embargo, como el propio ALBI asume, pueden suceder situaciones que, en pro de una mejor prestación del servicio, ciertas instalaciones deban extralimitar el territorio del Municipio, si bien en ningún caso supone “una derogación del principio de territorialización” ni tampoco implica una “excepción del mismo, porque subsiste en toda su integridad el criterio básico de dicho precepto que reduce el ámbito de prestación del servicio a la esfera de jurisdicción territorial” (p. 220 - 221).

Una de las principales novedades que aporta el texto municipal republicano es la introducción de un concepto jurídico indeterminado, la “utilidad pública”<sup>302</sup>, manteniendo la “primera necesidad”, términos que podrían llegar a parecer redundantes<sup>303</sup>.

En los arts. 132 y 133 de la Ley Municipal se enumeran aquellos servicios que podrían municipalizarse con o sin monopolio. En el primer de ellos se indica que pueden ser municipalizados “con carácter de monopolio, libremente, o tan sólo con el de regulación, los servicios de abastecimiento de aguas”.

Es importante, no obstante, subrayar la existencia de una cláusula de cierre, que puede abrir la puerta a la municipalización de ciertas actividades no previstas entre las propias municipales, siendo este uno de los elementos que caracteriza la municipalización: “cualesquiera otras obras y servicios que guarden similitud con los citados y complementen la vida ciudadana”.

#### **IV. LA APARICIÓN DE EMPRESAS SUMINISTRADORAS. SU INTRODUCCIÓN EN ESPAÑA. EN CONCRETO, EL CASO DE BARCELONA.**

El contexto social, urbanístico y legislativo era propicio, durante la segunda mitad del siglo XIX para la aparición de empresas privadas que prestasen el servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, no solo en Barcelona, sino también en otras grandes ciudades peninsulares<sup>304</sup>. Se produce una verdadera revolución entorno al agua<sup>305</sup>, a su gestión, a su uso y a su distribución a la población.

---

<sup>302</sup> Este concepto, el de “utilidad pública”, también aparece reflejado en el Estatuto de 1924, en concreto, en el art. 172, en el marco de la expropiación necesaria para asumir el monopolio de la actividad municipalizada.

<sup>303</sup> “Requiriéndose que sean de primera necesidad o utilidad pública (no hace falta esa doble concurrencia, como lo hacía el Estatuto y la ley municipal anteriores, puesto que lo que es de primera necesidad es de utilidad pública —aunque no lo contrario—)” ÁLVAREZ GENDÍN Y BLANCO, Sabino, “La competencia municipal según la nueva Ley de Bases”, en *REVL*, núm. 22, 1945, p. 595.

<sup>304</sup> MATÉS-BARCO, Juan Manuel, “La distribution de l’eau dans les villes d’Espagne (1840 - 1936): le rôle des compagnies privées”, en *Histoire, Économie et Société*, núm. 3, 2018, pp. 14 - 29.

<sup>305</sup> En este sentido se expresa —y titula su capítulo— MARTÍN PASCUAL, Manel, “La revolución del agua”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011.

El agua sigue el camino que marca la Revolución Industrial, adoptando las novedades técnicas, en pro de su suministro y gestión, así como se rinde a las leyes del mercado, a la oferta y a la demanda, siendo esto lo que contribuye a una expansión empresarial de grandes magnitudes en varias ciudades europeas. El nuevo contexto industrial subyugada el agua para el abastecimiento a precarias condiciones ecológicas, así como también de disponibilidad.

La industrialización y la consecuente visión capitalista de cualquier tipo de bien o mercancía, choca con la escasa disponibilidad financiera<sup>306</sup>, de recursos y personales que los Ayuntamientos del siglo XIX tenían para poder hacer frente a las nuevas necesidades vinculadas a procurar un efectivo abastecimiento de agua potable domiciliario<sup>307</sup>.

Es importante notar que el subdesarrollo industrial que vive España en el siglo XIX solo puede ser suplido por inversión y empresas extranjeras, las cuales se crean y fundan en Estados europeos donde la Revolución Industrial ha triunfado. La profesora CANALS AMETLLER identifica la necesidad de crear una situación favorecedora de la nueva industria, para la captación de nuevas inversiones, a través de una regulación liberalizadora, que no impusiese barreras de acceso a un nuevo mercado, nunca mejor dicho, fruto de una incipiente industria y urbanización<sup>308</sup>.

Esa intervención privada, tanto nacional como extranjera, se extendía a competencias de carácter municipal, abriéndose la puerta a los primeros procesos de municipalización de servicios de prestación local, encontrando en el agua –como sucede

---

<sup>306</sup> Sobre el estado económico de los Municipios en pleno siglo XIX, véase el trabajo de GARCÍA LASAOSA, Jose, “El marco jurídico de las Haciendas Locales en España a finales del siglo XIX”, en *Baética: estudios de arte, geografía e historia*, núm. 8, 1985, 447 - 460.

<sup>307</sup> Una necesidad que queda enmarcada en el concepto de *Daseinsvorsorge* del alemán FORSTHOFF. Sobre el tema, consúltese FORSTHOFF, Ernst. *El Estado de la sociedad industrial*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975; MAGADLI MENDAÑA, Nuria, *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007 y, más recientemente y de la misma autora, “El concepto de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la Administración Pública”, en *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, 2020, pp. 147 - 174.

FORSTHOFF se manifiesta en el sentido de identificar una real reestructuración del Estado y, por ende, de sus funciones, a por el desarrollo industrial vivido, aunque de todas las funciones que tiene, y las nuevas que adquiere, no puede escapar de “la previsión de la existencia («Daseinsvorsorge») y la redistribución social”, encontrando el gas, agua, energía eléctrica, alcantarillado y medios de transporte como funciones propias de la administración que deben ser prestadas a todos los ciudadanos independientemente de la riqueza personal que cada uno de ellos tenga. En este papel juegan un papel preeminente los Municipios, en tanto que “Ayudar a salir de esta situación de indigencia se ha convertido en tarea de Estado, debiendo entenderse «Estado» en su sentido más amplio, con inclusión también de los entes locales. Lo que se realiza en cumplimiento de esta tarea es previsión de la existencia”.

<sup>308</sup> CANALS AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Ed. Comares, Granada, 2003, p. 9.

ahora con la remunicipalización– uno de los principales sectores de pugna entre las aspiraciones públicas y privadas<sup>309</sup>. Es cierto, con todo, que estas aspiraciones municipalizadoras empiezan a tomar forma y a materializarse de forma efectiva a principios de siglo XX en España.

Interesa destacar la posición que la Sociedad General de Aguas de Barcelona ocupa en esta investigación, por un motivo que entendemos clave: la ciudad de Barcelona es uno de feudos que dicha sociedad ostenta, y en ella se está viviendo desde hace años una lucha jurídica en torno a la gestión del servicio público de abastecimiento de agua. Por este preciso motivo los orígenes de esta empresa están vinculados al contexto social y legal expuesto.

Como hemos tenido ocasión de describir, la ciudad de Barcelona, ahogada entre murallas, decide abrir una brecha hasta romperlas, para respirar un aire fresco que se le estaba quitando. Este derribo conlleva, de forma cuasi simultánea, el modelo urbanístico de la Barcelona moderna, l'Eixample, suponiendo un reto para la actividad de suministrar agua a una nueva gran parte de la ciudad. El incremento poblacional e industrial lleva implícito la necesidad de aumentar la dotación de agua, de buscar nuevos recursos hídricos. Aun requiriendo un incremento de las fuentes de abastecimiento, la Barcelona del siglo XIX se funda sobre un contexto de escasez de agua –así como de poca calidad para consumo humano–, con unas fuentes de suministro insuficientes, tanto como encontrando sólo el Rec Comtal como la gran infraestructura de provisión de agua.

Ante este contexto de escasez de agua, el Ayuntamiento es consciente que por sus propios medios no podrá proveer de agua suficiente a los ciudadanos. Esta coyuntura obliga a tomar la decisión de colaborar con diferentes compañías privadas –las cuales disponían de aguas subterráneas privadas, que se extraían a través de pozos–, siendo la gran mayoría de ellas de pequeño tamaño, las cuales irían siendo absorbidas con posterioridad por empresas de mayor tamaño. Esta provisión de agua se realizaría también a través de la concesión de diversas concesiones de aprovechamiento de aguas, pero por lo general, a empresas de todavía no presentaban características de grandes

---

<sup>309</sup> Otro de los sectores, en clara puganza a finales del siglo XIX y principios del XX es el del gas, competencia autonómica presente en nuestro ordenamiento municipal, que despertó el interés de GARCÍA DE ENTERRÍA al exponer, de forma clara y magistral, cómo existió una verdadera introducción de empresas extranjeras en el mercado del gas en España, así como también la configuración de títulos de intervención a través de las concesiones de dominio público para ocupar las vías públicas de las diferentes localidades. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Problemas actuales del...*, op. cit., pp. 73 - 78.



multinacionales<sup>310</sup>. Son, por lo tanto, las nuevas necesidades de la moderna ciudad condal, las que condicionan la acción de la Entidad Local, así como la entrada en la actividad de abastecimiento de agua, de empresas de pequeño y medio tamaño.

Confluye, de este modo, un contexto propicio en Barcelona, derivado de una normativa inspirada en principios liberales que favorecen la intervención privada a través de la gestión vía concesión para suministrar agua a la población y, un impresionante incremento de la demanda, al ampliarse los límites de la ciudad, desarrollando todo un nuevo espacio, l'Eixample, así como la anexión de otros municipios limítrofes. Este escenario auspició a múltiples emprendedores a iniciarse en el mundo del abastecimiento de agua potable, a través de la adquisición de terrenos privados para poder explotar las aguas subterráneas, mediante pozos.

Entrada la segunda mitad del siglo XIX, una unión de ciudadanos de los municipios de Mataró y Barcelona deciden crear la sociedad “Palau, García y Compañía” con la intención de aprovechar las aguas de Dosrius<sup>311</sup>. Esta sociedad inició su actividad con la construcción de las conducciones necesarias para transportar el agua. Sin embargo, los altos costes de la inversión realizada provocaron rápidamente la necesidad de vender y traspasar los derechos a Miguel Costa, empresario de Madrid quien, el año 1865, un año más tarde, haría lo propio vendiendo esos activos y derechos a la Compañía de Aguas de Barcelona.

Es la ciudad belga de Lieja<sup>312</sup>, en 1867, la que ve nacer la “*Compagnie des Eaux de Barcelone*”, denominación que se mantiene durante veinte años, hasta la aportación de sus activos a la “*Société Générale des Eaux de Barcelona*”, empresa, ésta última, fundada en París<sup>313</sup>. El origen belga de la compañía, igual que en tantas otras empresas cuyo objeto

---

<sup>310</sup> MATÉS-BARCO, Juan Manuel, “El abastecimiento de agua a Barcelona (1850 - 1939): origen y desarrollo de las compañías privadas”, en *Historia Contemporánea*, núm. 59, 2019, pp. 161 - 194.

En especial, obsérvese el cuadro 2, en la página 183, en que se relacionan las diferentes empresas destinadas a abastecer de agua potable la ciudad de Barcelona, así como su fecha de constitución, coincidiendo la mayoría con la ampliación de la ciudad de Barcelona, constatando así las severas dificultades que la ciudad presentaba para suministrar agua a los ciudadanos y a la reciente industria.

<sup>311</sup> Sobre las aguas subterráneas de Dosrius, así como la captación de estas aguas por parte de la Sociedad Palau, García i Companyia, véase GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua...*, op. cit., p. 20.

<sup>312</sup> La inversión extranjera en compañías de agua durante el siglo XIX en España es una constante, contabilizándose 40.670.400 pesetas, repartiéndose entre capital francés, inglés y belga. MATÉS-BARCO, Juan Manuel, “Las empresas concesionarias de servicios de abastecimiento de aguas potables en España (1840 - 1940), en *Tst: Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, núm. 26, 2014, pp. 36 - 67.

<sup>313</sup> Como GAYA expone, el cambio de nombre y su “refundación” en la ciudad de París deriva de una situación económica compleja que requiere de la entrada de capital nuevo, siendo éste aportado por la *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairge*”. GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua...*, op. cit., p. 24.

era la prestación de servicios públicos, es todavía un misterio<sup>314</sup>. Nace, de este modo, y se mantiene estable, con las normales y posibles dificultades que una vida de más de cien años tiene, hasta la actualidad, la Sociedad General de Aguas de Barcelona<sup>315</sup>.

Esta nueva sociedad adquiere y absorbe multitud de sociedades pequeñas y menores<sup>316</sup>, que tenían sectorializado el abastecimiento de agua en Barcelona, quedándose la Sociedad General de Aguas de Barcelona, *de facto*, con el monopolio en la prestación del servicio de abastecimiento de agua tras las adquisiciones de los diferentes títulos y derechos ostentados por las anteriores competidoras, ya desaparecidas<sup>317</sup>.

Otro de los supuestos relevantes es el del municipio de Terrassa, por sus grandes semejanzas a la situación expuesto en el municipio de Barcelona, compartiendo ambos un similar contexto histórico, social y regulatorio. El aprovechamiento de aguas subterráneas, explotadas a través de pozos o minas, es una tónica en el abastecimiento de agua durante principios del siglo XIX, hasta que existe una tecnificación mayor, vinculado al fenómeno de las inversiones extranjeras, con la concesión de explotación de recursos hídricos. A todo ello cabe sumar la concentración de poder de la que ciertas empresas suministradoras hicieron gala, al comprar pequeñas empresas, creando monopolios en la explotación de los recursos hídricos con destino a la provisión de agua potable a los domicilios de la población.

La historia del abastecimiento de agua en la ciudad de Terrassa empieza, por nuestro interés en la investigación, un 14 de marzo de 1841, cuando una representación de vecinos e industriales –hay que tener en cuenta que la industria textil estaba ganando mucha importancia en la Cataluña de la primera mitad del siglo XIX– mantienen unas reuniones

---

<sup>314</sup> En este sentido se expresa GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Problemas actuales del...*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>315</sup> Sobre la historia del abastecimiento de agua en Barcelona y el papel central y principal que adquiere, en el paso de los años, Sociedad General de Aguas de Barcelona, véase GUÁRDIA, Manuel, “El Eixample: incongruencias municipales e iniciativas empresariales”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 74 - 82; GAYA, Joan, *Barcelona i l’aigua...*, *op. cit.*, p. 25 - 52; VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, *op. cit.*,

<sup>316</sup> Para algunas de las adquisiciones que Sociedad General de Aguas de Barcelona efectuó durante la segunda mitad del siglo XIX, MATÉS-BARCO, Juan Manuel, “El abastecimiento de agua a Barcelona (1850 - 1939) ...”, *op. cit.*, pp. 161 – 194.

<sup>317</sup> VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, *op. cit.*, pp. 127 y ss.

Sobre las absorciones realizadas por parte de Sociedad General de Aguas de Barcelona, interesante, por su valor visual, la infografía contenida en *La revolución del agua en Barcelona*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, p. 16.

y conversaciones con el Ayuntamiento con el objetivo de promover la explotación de una mina para abastecer de agua a la ciudad<sup>318</sup>. Esta reunión embrionaria dio sus resultados el 17 de marzo de 1842, con la creación de la Societat Mina Pública d'Aigües de la Vila de Terrassa<sup>319</sup>.

---

<sup>318</sup> Para una visión integral de la historia de Mina de Terrassa, véase in totum FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Ana, *Mina, Aigües de Terrassa (1842 – 2017). Una crònica de 175 anys*, Ed. Mina Pública d'Aigües de Terrassa, S.A. Terrassa, 2017.

<sup>319</sup> GALÍ I BARBA, Joan Baptista. *Notícies sobre l'abastament d'aigua a Terrassa*, Ed. Mina Pública d'Aigües de Terrassa S.A., 1992, p. 76.

## CAPÍTULO CUARTO

### DE LA SITUACIÓN PRECONSTITUCIONAL AL 1985. LA COORDINACIÓN ENTRE LA NORMATIVA MUNICIPAL Y LA SECTORIAL

#### I. LA CONSOLIDACIÓN DEL PAPEL LOCAL EN EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE SERVICIO PÚBLICO.

##### 1. Breve introducción.

La Segunda República fue relativamente corta e intensa, tras la insurrección y golpe militar iniciado un 17 de julio de 1936 y finalizado el 1 de abril de 1939<sup>320</sup>. Después de la victoria golpista se establecería una dictadura que duraría hasta la muerte de Francisco Franco, el 20 de noviembre de 1975.

La situación de excepcionalidad generada en julio del 1936 se incrementó tras la declaración del Estado de Guerra en el bando nacional<sup>321</sup>, provocando una situación de derogación de la normativa republicana, si bien la Ley Municipal de 1935 se mantuvo aplicable en algunos elementos –en materia de organización municipal y servicios–, hasta la aprobación de las Leyes del Régimen<sup>322</sup>. En contraposición, en la zona republicana no se declaró Estado de excepción alguno hasta bien avanzada la guerra, retrasando cualquier tipo de acción para sofocar la rebelión militar.

---

<sup>320</sup> Así da fe el último parte, firmado por Francisco Franco y con el membrete del Cuartel General del Generalísimo, dando por finalizada la guerra, con un mensaje escueto: “En el día de hoy, cautivo y desarmado el Ejército Rojo, han alcanzado las tropas nacionales sus últimos objetivos militares. La guerra ha terminado”.

Este mensaje fue emitido y leído en Radio Nacional por Fernando Fernández de Córdoba.

Disponibles en: <https://www.fonotecaderadio.com/html/voces.html#fernandezdecordoba>

<sup>321</sup> Bando de declaración del Estado Guerra, publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Defensa Nacional de España, dado en Burgos el 30 de julio del 1936. El Bando se expresa en términos bélicos, en todas sus disposiciones: “Las circunstancias por que atraviesa España exigen a todo ciudadano español el cumplimiento estricto de las Leyes, y por si alguno, cegado por un sectarismo incomprensible, cometiera actos u omisiones que causaren perjuicio a los fines que persigue este movimiento redentor de nuestra Patria, esta Junta de Defensa Nacional, celosa de cuanto constituyen sus deberes en momentos tan solemnes, ha decidido ratificar la declaración del Estado de Guerra”

<sup>322</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias...*, op. cit., p. 573.

La principal forma de acercarnos al nuevo régimen es<sup>323</sup>, sin duda, a través de las Leyes Fundamentales del Reino<sup>324</sup>. “España, como unidad política, es un Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino”. De este modo se perfila la configuración del régimen en el art. 1 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947<sup>325</sup>.

El régimen local no tiene gran incidencia ni grandes declaraciones en las Leyes Fundamentales, exceptuando ciertas menciones a los municipios que lo sitúan como “entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en Provincias” (art. 45 de la Ley Orgánica del Estado de 1966), determinando que éstas tienen personalidad y capacidad jurídicas plena “para el cumplimiento de sus fines”, siempre, subordinado a lo dispuesto en las leyes<sup>326</sup>. Sin duda durante, así como en los años posteriores, a la guerra civil se vivió una situación de excepcionalidad que afectó duramente a los Municipios, dificultando su funcionamiento normal, exponiendo unas carencias económicas, sociales, económicas y democráticas severas, en un país que se encontraba, de nuevo, en un proceso de reconstrucción.

## **2. La legislación de régimen local de los años 50 del siglo XX. La consolidación del municipio como prestador de servicios.**

La legislación local de mediados del siglo XX pivota en torno al Texto Refundido de Leyes de Bases de Régimen Local de 1955, así como en las disposiciones contenidas

---

<sup>323</sup> Una aproximación al régimen instaurado tras 1939, en SOLÉ-TURA, Jordi, *Introducción al régimen político español*, Ed. Ariel, 1972.

<sup>324</sup> Son siete las normas, aprobadas a lo largo de treinta años, que van a fundamentar y caracterizar el nuevo régimen político: el Fuero del Trabajo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 1942; el Fuero de los Españoles de 1945, la Ley de Referéndum Nacional del año 1945; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947; la Ley Orgánica del Estado de 1967 y, finalmente, la Ley de Principios del Movimiento Nacional, de 1958.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “Las Leyes Fundamentales y la construcción de “constitucionalismo cosmético” franquista”, en *GLOSSAE, European Journal of Legal History*, núm. 12, 2015, pp. 381 - 408.

<sup>325</sup> Estos principios inspiradores del régimen político y legal español sucedido tras la Guerra Civil vienen confirmados por lo dispuesto en la Ley de Principios del Movimiento Nacional, que en la declaración VII ratifica la “cuanto determinan la Ley de Sucesión y demás leyes fundamentales” y por la Ley Orgánica del Estado, en los arts. 1 y 2.

<sup>326</sup> La Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958, prevé los ejes centrales sobre los que se estructura el sistema franquista, siendo uno de ellos el municipio: “las entidades naturales de la vida social: familia, municipio y sindicato, son estructuras básicas de la comunidad nacional”. Esta idea viene reafirmada en el Fuero de los Españoles en su art. 10, incentivando un “derecho a la participación” a través de “la familia, el municipio y el sindicato”.

en el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales<sup>327</sup>. Debido a la viabilidad que los anteriores modelos de normativización local demostraron, se mantuvo una cierta estabilidad regulatoria de la experiencia local, eso sí, privando de grados de autonomía previstos en las normas anteriores<sup>328</sup>, así como recogiendo las tendencias fascistas que por aquel entonces se estaban asentando en Europa<sup>329</sup>.

La opción de municipalizar servicios sigue estando presente en la normativa, pero como sucede en anteriores normativas, como en el Estatuto Municipal de 1924 o la Ley Municipal de la Segunda República de 1935, de modo alguno se impone u obliga. Se prevé la posición competencial que ostentan, pero nunca se otorga *ope legis* la titularidad sobre éstos. De este modo, sobre la competencia los municipios podrán ordenar y regular el servicio, sea prestado por ellos mismos o bien por empresas privadas, determinando sus acciones siempre a la consecución de objetivos basados en la promoción y consecución del interés general, como podría ser el control sobre tarifas o asegurar una cierta calidad del agua abastecida.

---

<sup>327</sup> La única excepción a este régimen uniformador lo encontramos en las leyes especiales de Madrid y Barcelona, leyes dedicadas a regular dos ciudades que presentaban unas características y situaciones diferentes a la de los demás municipios españoles, diferencias focalizadas, sobre todo, en el creciente industrialismo que las ciudades vivían, así como a un incremento poblacional que no se detuvo desde mediados del siglo XIX.

La regulación la encontramos, en el caso de Barcelona, en el Decreto 1166/1960, de 15 de junio y, en Madrid este nuevo régimen o régimen especial vendrá articulado mediante Decreto 1674/1963, de 11 de julio. En ambas normas se pone de relieve la necesidad de dotar a esos municipios de un estatus especial, atendiendo a la satisfacción de unas necesidades concretas a aquellas poblaciones que cuentan con grandes aglomeraciones.

Sobre la excepción al principio uniformista imperante en la normativa de régimen local de los años cuarenta y cincuenta, véase GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Régimen especial de Madrid y Barcelona”, en *RAP*, núm. 24, 1957, pp. 232 - 334. Tal como indica, dentro de la gran diferencia existente entre el municipio rural y el urbano, debemos diferenciar de ellos las grandes ciudades, que “ofrecen características harto distintas que postulan un régimen orgánico y financiero especial”. Sin duda, tanto Barcelona como Madrid presentan estas diferencias estructurales, por una mayor economía derivada del poder industrial que presentan, así como el establecimiento de un urbanismo que alberga ya no solo gran cantidad de población, sino que a través de éste se articula la prestación de servicios de alta complejidad.

<sup>328</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique. *Historia del municipalismo español*, Ed. Iustel, Madrid, 2005, p. 196.

<sup>329</sup> *In totum*, véase ESTEVE PARDO, José. *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2019.

Sin duda es una tendencia normal, la de instaurar los dictados, pensamiento e ideología a la hora de instaurar un nuevo régimen. “Es un hecho cien veces comprobado por la experiencia que no hay revolución filosófica, política o social que no afecte al municipio y al gobierno local. Ocurre frecuentemente que las grandes conmociones políticas y los hechos reveladores de hondas transformaciones económicas o sociales se revelen en el ámbito local antes que en el nacional”. Y la Guerra Civil y posterior Régimen no fueron excepción a ello. JORDANA DE POZAS, Luís y FERNÁNDEZ CUESTA, Raimundo. *Tendencias europeas actuales del régimen local. Discurso leído el día 19 de enero de 1948, en su recepción pública, por el Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas y contestación del Excmo. Sr. D. Raimundo Fernández Cuesta*, Imp. Viuda de Galo Sáez, Madrid, 1948, p. 10

Finalizada la Guerra Civil hay que esperar hasta el año 1945 para encontrar la primera Ley sobre Régimen Local dictada bajo las premisas del Dictador, siendo Ministro de Gobernación Blas Pérez González. Durante este lapso de tiempo siguió en vigor la Ley Municipal republicana del año 1935<sup>330</sup>, si bien removiendo todo aspecto relativo a la participación democrática en la elección de los alcaldes<sup>331</sup>. Sin embargo, la intención del Régimen era recuperar los dictados del Estatuto de Calvo Sotelo, eso sí, reformados y basados en principios de centralismo<sup>332</sup>, sin dotar del contenido de autonomía que se predicaba de la norma de 1924<sup>333</sup>.

Hasta la aprobación de la primera Ley Municipal del Régimen, debemos mencionar algunos pasos previos tomados en aras de regular el estado del Municipio. En primer lugar, la Orden de 4 de noviembre de 1938, por lo tanto, antes de finalizar la Guerra Civil, en que se prevé la creación de una Comisión para estudiar y promover la redacción de una Ley de Administración Local<sup>334</sup>; en segundo lugar, la Ley de 13 de julio de 1940, por la que se establece un régimen transitorio para los municipios<sup>335</sup>; finalmente, el Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local, de 1940<sup>336</sup>.

---

<sup>330</sup> GARCÍA ROJAS, José Adrián. “La administración local en el constitucionalismo...”, *op. cit.*, pp. 23 – 40.

<sup>331</sup> MORELL OCAÑA, Luis, “La figura del alcalde en el derecho local español”, en *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, núm. 1, 1982, pp. 261 - 291.

En el caso de la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local en la Base 6 se dispone que “el Alcalde será nombrado por el Ministro de la Gobernación en las capitales de provincia y Municipios de más de diez mil habitantes”.

<sup>332</sup> Este centralismo gana terreno conforme avanza el siglo XX, tanto en España como, en general, por toda la Europa de postguerra. Frente a lo que podríamos denominar una época de esplendor del Municipio desde finales del siglo XIX hasta principios del XX, será tras la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial que asistiremos a una gran ola de intervencionismo estatal. “Se advierte cómo los servicios públicos pierden su carácter netamente local al exigir, por su complejidad, una ordenación de ámbito territorial superior, al tiempo que el coste de los mismos desborda la capacidad de unos entes locales desiguales y, en su mayor parte pobres. La normativa local no garantiza ámbitos competenciales precisos, y las meras capacidades que reconoce van a ser olvidadas por la legislación sectorial de la mitad del siglo XX que traslada a esferas superiores la ordenación y gestión de los servicios locales”; TORNOS MAS, Joaquín, “Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos”, en *REALA*, núm. 245, 1990, p. 24.

<sup>333</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias...*, *op. cit.*, p. 573.

<sup>334</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Historia del municipalismo...*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>335</sup> JORDANA DE POZAS, Luis. “Tendencias actuales del régimen local en Europa”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 39 - 42, 1948, pp. 58 - 60.

<sup>336</sup> ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias...*, *op. cit.*, p. 578

#### A. Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local.

Tras estos intentos de regular lo local bajo las nuevas directrices dictatoriales, centralizadoras y uniformadoras<sup>337</sup>, destacamos por su trascendencia la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen Local, que en palabras de JORDANA DE POZAS es “prudente, conservadora y ecléctica”, no presentando una real renovación del régimen local, realizada por técnicos y especialistas huyendo de “innovaciones revolucionarias o trascendentales, conservando las instituciones recibidas y arraigadas”<sup>338</sup>.

Esta Ley de Bases sería desarrollada mediante el Decreto de 16 de diciembre de 1950, disposición esta última que preveía un régimen de revisión cada lustro, a fin de adaptar la norma local al cambiante contexto municipal. Esta Ley de Bases de 1945 perduró 40 años, hasta la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

En su Base Primera, relativa a las disposiciones generales, confirma la acción municipal en todos aquellos “intereses particulares de su territorio, y a tal fin tienen plena capacidad jurídica”. Se confirma de este modo la personalidad jurídica del municipio, posibilitando su actuación si bien en régimen de Derecho privado y, por ende, no disfrutando de las prerrogativas y potestades que el Derecho público atribuye a las Administraciones en la tutela de los intereses públicos de su competencia. Esta posición de intervención, tal como la prescribe GARCÍA DE ENTERRÍA, podría ser suficiente para que el municipio actuase en régimen de concurrencia con los sujetos privados, atendiendo a que la municipalización “puede consistir en la asunción puramente subjetiva por el Municipio de una actividad dejada hasta entonces al comercio privado, pero sin alterar su naturaleza, no sustrayéndola, por consiguiente, de esta situación, lo que es decir ejercitándola en concierto y al nivel de la misma actividad de los particulares”<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”, en *RAP*, núm. 150, 1999, pp. 34 - 36.

<sup>338</sup> JORDANA DE POZAS, Luis. “Tendencias actuales del régimen...”, *op. cit.*, p. 61.

<sup>339</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil...”, *op. cit.*, pp. 117 - 119. En este sentido el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA entiende que “una amplia fórmula de capacidad es suficiente, sin circunscribirla a objetos específicos, como acepta la Ley española [en este caso, la Ley de Régimen Local de 1950], artículos 164 y 165. Tampoco su ejercicio, finalmente, debe condicionarse a la forma específica de la gestión directa, permitiéndose con normalidad las formas de gestión indirecta, según el Derecho privado (arrendamiento, contrato de Empresa, formas asociativas, etc.)”, *cit.* p. 119.



Con todo, debemos remitirnos a la Base 11, que determina las competencias municipales. En primer lugar, se especifica a modo genérico, como cláusula general, que las competencias del municipio se identifican con los intereses peculiares de los pueblos. Posteriormente se determina, en la letra c, que en todo caso es competencia municipal la “salubridad e higiene: aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales; fuentes, abrevaderos, lavadores y alcantarillados”<sup>340</sup>. Esta Base aporta poca novedad respecto de enumeraciones previstas en anteriores normas ya comentadas.

De modo más depurado que lo previsto en el Estatuto de 1924, al instaurar tramos poblacionales, estas competencias se trasladan y complementan con lo dispuesto en la Base 12, estableciéndose como servicios municipales obligatorios, siendo de carácter obligatorio, sea cual sea la población, el surtido de agua potable en fuentes públicas. Para el caso de que el Municipio sea de carácter urbano con más de 5.000 habitantes, será un servicio de prestación obligatoria el abastecimiento domiciliario de agua potable. Respecto las aguas, es importante mencionar que durante la década de los 40 se opta por

---

<sup>340</sup> Mencionar que, si bien es cierto que la Base citada hace referencia a la “salubridad”, en 1944, por aprobación de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, se deroga el Reglamento de Sanidad de 1925. Tal como dispone el Título Preliminar de la norma, la competencia sanitaria se atribuye, en exclusiva, al Estado, para posteriormente indicar, de forma taxativa, que “la autonomía de las Administraciones locales queda subordinada a lo que previene en la presente Ley”.

Vinculado a lo anterior, a la reducción del ámbito de actuación municipal en materia sanitaria, será en la Base Vigésimocuarta que encontraremos las competencias sanitarias municipales, constituyendo una obligación mínima en materia de salud: “Proporcionar aguas potables de pureza bacteriológica garantizada o, por lo menos, sanitariamente tolerable”. Más detalles se nos proporciona en la Base Vigésimoséptima:

“Los Municipios tienen obligación de proporcionar un sistema, de abastecimiento de aguas de bebida que cumpla un mínimo de condiciones sanitarias. A este efecto se fijarán las cifras de consumo necesario por habitante y día, según las características de las aglomeraciones urbanas. Se establecen a todos los efectos las siguientes calificaciones de las aguas de bebida:

- a) Agua potable.
- b) Agua sanitariamente tolerable.
- c) Agua impotable.

Será agua potable la que reúna todas las características que se requieren en las bases de calificación. Será agua sanitariamente tolerable la que, reuniendo sólo en parte las características exigidas para la potable, no alcance a estar calificada como potencial/mente, peligrosa o bien la que sus características bacteriológicas, eventuales la hiciesen caer en esta calificación. Será impotable la que rebase los límites máximos de la composición química y la de cualquier otro tipo que por efecto de contaminación bacteriológica requiera este calificativo.

Se establecerá una técnica patrón de análisis de aguas que será obligatoriamente seguida por todos los Centros oficiales que tengan aptitud para calificar a estas aguas”.

el otorgamiento de subvenciones<sup>341</sup>, a cargo del Estado<sup>342</sup>, para proceder a la instalación del equipo necesario para proceder al abastecimiento de agua potable.

Será en la Base 13, relativa a las atribuciones al Ayuntamiento, donde se prevé la posibilidad de municipalizar “servicios y la constitución de Empresas mixtas para la prestación de servicios municipales”. Una primera nota diferenciadora de antiguas normas locales es la omisión, desconociendo el motivo, de la posibilidad, o no, de municipalizar en régimen de monopolio. Pero esta potestad, se atribuye al Pleno municipal, órgano encargado de decidir directamente sobre los intereses del Municipio, obviamente, de aquellos que le son propios por atribución legal, al prescindir, la norma de 1940, de cualquier tipo de autonomía<sup>343</sup>.

## B. La regulación local de la década de los años 50.

Tres son las normas que nos interesa destacar de este período, en primer lugar, la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 fue, cinco años más tarde, articulada a través del Decreto de 16 de diciembre de 1950, en segundo lugar, el Texto Refundido de Leyes de Bases de Régimen Local de 1955, así como, por último, las disposiciones contenidas en el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Los trazos que la Ley de 1945 dejaron su impronta en la normativa posterior, la de los años 50, si bien la autonomía municipal continuó su largo camino de recortes sistemáticos. En este sentido se manifiesta GARCÍA OVIEDO:

---

<sup>341</sup> MAGALDI justifica esta actividad de fomento estatal de la mano del Decreto de 17 de mayo de 1940, la Orden de 30 de agosto de 1940, el Decreto de 27 de julio de 1944 y Decreto de 1 de febrero de 1952. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, op. cit., p. 256.

<sup>342</sup> ALBI CHOLBI, Fernando. *Tratado de los modos de gestión de los servicios públicos*, Ed. Aguilar, Madrid, 1960, p. 185. ALBI nos da muestras de un creciente intervencionismo del Estado en materias de tradición municipal, poniendo de ejemplo el servicio de suministro de gas.

Buena cuenta del intervencionismo estatal en el servicio de suministro de gas da el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA ante el quiebro de la tradición de gestión municipal rota tras la aprobación del Reglamento de 27 de enero de 1956, el cual revierte la situación anunciando la competencia exclusiva estatal estipulando de modo claro en el art. 6 que corresponde “privativamente al Estado la regulación total del servicio público de suministro de gas” no siendo de aplicación “a este servicio los preceptos del Reglamento de Servicios Locales de 17 de junio de 1955”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Problemas actuales...*, op. cit., pp. 68 y ss.

<sup>343</sup> Una autonomía que, en todo caso, solo puede predicarse a nivel funcional, si bien, muy limitada, casi residual, al encontrarse cualquier actuación municipal sujeta a límites y condicionantes gubernamentales. ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO, Sabino, “La competencia municipal...”, op. cit., pp. 588 - 589.

“El actual Estado español no es un Estado de democracia parlamentaria, sino de Ejecutivo fuerte. Concentradas las funciones legislativas y administrativas en el Caudillo, de él descienden los poderes locales, que deben estar fuertemente subordinados a la autoridad superior del Gobierno por él presidido”<sup>344</sup>.

En la legislación posterior a la Ley de 1945 la competencia del municipio queda reconocida en el art. 101 de la Ley de Régimen Local, articulada por Decreto de 16 de diciembre de 1950<sup>345</sup>, así como el Texto Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955<sup>346</sup>, estableciendo lo siguiente:

“1. Es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos. 2. La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines: [...] c) “salubridad e higiene; aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillas; piscinas y baños públicos; [...]”<sup>347</sup>.

Esta capacidad que los municipios tienen de actuar en esos sectores concretos expuestos, con el claro reconocimiento de competencia a su favor<sup>348</sup>, implica “que todas

---

<sup>344</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos, “La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local”, en *REV L*, núm. 55, 1951, p. 29.

<sup>345</sup> Norma que establecía en la Disposición Final Tercera la necesidad de modificarse cada cinco años. Esta revisión la llevaría a cabo el Ministerio de la Gobernación “a la vista de los datos y resultados que suministre la experiencia en la aplicación de sus preceptos”.

<sup>346</sup> Si bien, como se indica reiteradamente en la doctrina, la declaración a través de una cláusula general de atribución competencial a los entes locales es una “solución fácil, al mismo tiempo que utópica e irrealizable, de establecer la ordenación de esas relaciones, fijando, junto a las competencias generales a favor del Estado, una auténtica cláusula general a favor de las Administraciones locales”. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Presupuestos políticos del régimen local”, en *RAP*, núm. 43, 1964, p. 28.

<sup>347</sup> Es importante mencionar que los arts. 156 y ss., que prevén las *formas de prestación de los servicios municipales*, indican, en primer lugar, que los servicios previstos en el art. 101 tienen el carácter de local –son servicios municipales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia municipal–, y se desarrollan los diferentes modos de gestión de dichos servicios, a saber, la gestión directa, mediante arrendamiento, concesión o empresa mixta. En todo caso, y como veremos, también es posible proceder a la municipalización de estos servicios, con o sin monopolio.

La introducción del término “concesión” en la forma de gestión de los servicios públicos en el ámbito local siempre ha sido causa de grandes problemas jurídicos y prácticos, por su imprecisión terminológica en el ámbito local. En este sentido se manifiesta ALBI: “la legislación vigente se refiere, de modo normal, a un conjunto de casos a los que impropia mente se asigna ese nombre, sin que en ninguno de ellos se encuentre el servicio público”. En concreto, expone tres situaciones que pueden inducir a ese error, las “contratas exclusivas de obras, a las que no se sigue la explotación de las mismas [...] los disfrutes patrimoniales [y] los aprovechamientos”. ALBI CHOLBI, Fernando, “El servicio público municipal y sus modos de gestión”, en *REV L*, núm. 36, 1947, pp. 856 - 858.

<sup>348</sup> Interesa destacar también la novedad vinculada a las competencias de la Diputación Provincial, introducidas por la Ley de 1950 en los arts. 242 y ss., que reproducen casi de modo idéntico lo dispuesto para los Municipios. Sobre la actividad de las Provincias en los servicios públicos, véase GONZALEZ-

esas materias y ese abstracto "interés local" son objetos que legitiman una actuación municipal posible pero una actuación municipal es algo muy distinto de una competencia municipal"<sup>349</sup>. Entendemos que esta premisa es cierta hasta que el municipio, a través de los procedimientos preestablecidos por ley, decide municipalizar ese servicio, ostentando, su titularidad y, pudiendo ejercer una verdadera actividad económica y de prestación al ciudadano, disponiendo de todas las potestades administrativas de control, inspección, sanción y regulación sobre el servicio.

Vemos como la senda iniciada por la Ley Municipal republicana de 1935, de establecer obligaciones prestacionales a los municipios (art. 107 y ss.) vinculadas siempre a la exigencia de satisfacción de necesidades sociales, dentro de la esfera local<sup>350</sup>, de atención improrrogable, por depender de ello el bienestar de los ciudadanos, no siendo discrecional su ejercicio<sup>351</sup>. En el texto articulado de 1950 podemos localizar, bajo la rúbrica de "obligaciones municipales mínimas" –en la Sección 2ª del Título IV del Libro Primero–, manteniendo los tramos poblacionales en materia de prestación de servicios<sup>352</sup>:

“Art. 102. En todo municipio será obligatoria la prestación de los servicios siguientes:

b) Surtido de agua potable en fuentes públicas; abrevaderos y lavaderos.

---

BERENGUER Y URRUTIA, José Luis, “Una innovación de la Ley de Régimen Local: la provincialización de servicios”, en *REVL*, núm. 64, 1952, pp. 565 - 573.

<sup>349</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Problemas actuales...*, *op. cit.*, pp. 65 – 66.

<sup>350</sup> Sobre los intereses peculiares del municipio, véase FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 285 - 286. El autor manifiesta, de forma clara, que el otorgamiento de competencias en base a una cláusula general, vinculada al carácter “local” de los intereses que pueden serle propios al Municipio no confiere de forma automática una autonomía real, atendiendo a que “se ha producido un vaciamiento de las competencias locales por la acción ininterrumpida del legislador sectorial”.

En un sentido similar, ALBI CHOLBI, Fernando, “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, en *REVL*, núm. 150, 1966, pp. 853 - 855. El autor señala la difuminación de los contornos de la intervención local y estatal en el marco de las competencias locales, por la clara incidencia que el legislador estatal tiene sobre múltiples materias que inciden en la esfera de *lo público*.

<sup>351</sup> MARTÍN-RETORTILLO, Cirilo. *Las obligaciones mínimas...*, *op. cit.*, pp. 142 – 149. “No se trata de una actividad discrecional, sino todo lo contrario, de organizar unos servicios que con carácter forzoso y preferente a todos los demás tienen que atender para de esta forma alcanzar el mínimo de condiciones precisas para la subsistencia y progreso de la Comunidad vecinal”.

<sup>352</sup> Podemos advertir, de lo descrito en los artículos 102 y 103 de la Ley articulada de 1950 la diferencia clara establecida entre las obligaciones mínimas existentes entre el municipio rural y el urbano. Esta diferencia, basada sobre todo en un urbanismo exigente, por el constante aumento de población que requiere de un mejor abastecimiento –y, también, unas mejores higiénicas y de potabilización del agua–. Este detalle ya fue apuntado por MEMBIELA al indicar que la calidad del agua puede ser inferior o más mala en aquellos municipios con población inferior a 2000 habitantes, municipios que sobre el total representaban, aproximadamente, el 73% del total. MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.*, p. 173.

Art. 103. En los Municipios con núcleos urbanos de más de cinco mil habitantes serán obligatorios, además, los servicios siguientes:

a) Abastecimiento domiciliario de agua potable”.

En el marco de las municipalizaciones, las leyes de 1950 y 1955 no plantean grandes novedades; en verdad, podemos observar un parecido con lo dispuesto en el Estatuto de 1924. Será en el art. 164 donde localizaremos la primera disposición vinculada a la posibilidad de municipalizar un servicio público, sea de forma monopolística o bien en libre concurrencia con la iniciativa privada. De este modo se manifiesta: “Los municipios podrán explotar directamente servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y puedan prestarse dentro del término municipal, en beneficio de sus habitantes”. De este modo se mantiene la exigencia, impuesta desde la Ley Municipal de 1935, de advertir una “utilidad pública” en el servicio objeto de municipalización.

Como sucede con normas anteriores y hemos reiterado, municipalizar no implica, *per se*, asumir la actividad de modo monopolístico, si bien el abastecimiento de agua figura entre los servicios que pueden llegar a ser asumidas removiendo toda libre concurrencia (art. 166), si así lo estima conveniente el municipio tras cumplir con el procedimiento establecido en el art. 168.

Los planteamientos previstos en las normas reguladoras de los entes locales de 1945, 1950 y 1955, relativos a la dotación de competencia municipal, fueron confirmados por uno de los textos más relevantes a nivel local, Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales<sup>353</sup>. En su art. 30 se afirma que “Las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación”. Se confirma de este modo la idea prevista ya en el Estatuto Municipal de 1924 y en la Ley Municipal de 1935, que en absoluto es necesario que el municipio adquiera la titularidad sobre el servicio, a través

---

<sup>353</sup> Un estudio sobre la sistemática y estructura del Reglamento es el llevado a cabo por CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955”, en *RAP*, núm. 19, 1956, pp. 287 - 302. Si bien es cierto que el texto presenta un articulado considerablemente extenso –182 artículos–, “la verdad es que sólo se regula en él lo que pudiéramos llamar la parte general del servicio público local, sin que la parte especial encuentre la más mínima expresión”.

municipalizarlo con –o sin– monopolio para ejercer unas verdaderas facultades de ordenación. La competencia que se les atribuye da una amplia libertad para optar por aquellas fórmulas de gestión que tengan por convenientes para gestionar los servicios que se encuentren bajo su responsabilidad.

En la Sección 2º del Capítulo III –que lleva el título de “gestión directa de servicios”– se especifica la naturaleza de la municipalización de servicios, añadiendo una novedad no menoscipable, como es la necesidad de que estas actividades objeto de municipalización “tenderán a conseguir que la prestación de los servicios reporte a los usuarios condiciones más ventajosas que las que pudiera ofrecerles la iniciativa privada y la gestión indirecta” (art. 45.2). Esta referencia, sin duda, se enmarca en la opción de municipalizar el servicio estableciendo un monopolio, porque como indica posteriormente, el establecimiento de restricciones a la libre concurrencia es una posibilidad, no exigencia (art. 47.1).

## **II. EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES A COMPAÑÍAS PRIVADAS.**

### **1. Sociedad General de Aguas de Barcelona y la Concesión de 1953.**

Tal como hemos apuntado en el CAPÍTULO III, los antecedentes más remotos de la Sociedad General de Aguas de Barcelona deben situarse en la ciudad belga de Lieja, donde se constituye la “*Compaigne des Eaux de Barcelone*” que, a su vez, otorgará sus activos a la “*Societé Générale des Eaux de Barcelona*”, creada en París. A partir de ese momento la compañía obtiene diferentes títulos para disponer de agua suficiente para procurar un abastecimiento, tanto en la ciudad de Barcelona como en diferentes municipios de su entorno.

Estas captaciones de agua en muchas ocasiones se trataban de aguas privadas, subterráneas<sup>354</sup>, que se obtenían por la explotación de pozos particulares, aunque también

---

<sup>354</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Dictamen sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de aguas, en el Área Metropolitana de Barcelona, situación actual y problemas que plantea*, junio de 1993, p. 10. El autor constata que “desde el siglo pasado y hasta la década de 1940 inclusive el abastecimiento de aguas a Barcelona y a las localidades de su actual área metropolitana se realizó mediante aguas privadas (de origen subterráneo) e instalaciones que se consideraban de propiedad privada de la Empresa contratista”.

algunas concesiones fueron obtenidas bajo la vigencia de la Ley de Aguas de 1866. Sirva de ejemplo la concesión de aprovechamiento de aguas otorgada a Manuel Guterres –vía Real Orden de 15 de octubre de 1866, Gaceta de Madrid núm. 295, de 22 de octubre de 1866– “con objeto de alumbrar 400 litros de agua por segundo en la cuenca baja del Llobregat, cerca de San Baudilio [...] e insistiendo el interesado en abastecer los pueblos del llano de Barcelona”. A tal efecto, el Señor Guterres constituyó la *Empresa Concesionaria de Aguas Subterráneas del río Llobregat*, aunque años más tarde *Aguas de Barcelona* terminó adquiriendo la mayor parte de las acciones, hasta el control de la primera en 1897<sup>355</sup>.

En todo caso, las actuaciones municipales durante el siglo XIX se manifestaron en el sentido de autorizar las canalizaciones, así como la ocupación del dominio público, con un claro desconocimiento de la idea de servicio público como título habilitante<sup>356</sup>. En este sentido, la misma Real Orden procura establecer, en primer lugar, el “proyecto de conducción y distribución”, para posteriormente entrar en la necesidad de asegurar “la buena calidad del agua para el uso” –siendo ésta una competencia básica en materia local, la sanidad e higiene<sup>357</sup>, circunscrita en este caso en el abastecimiento– y, en tercer lugar, “el modo y forma de enajenar las aguas a los usuarios, con la tarifa de precios correspondiente”.

---

<sup>355</sup> MATÉS-BARCO, Juan Manuel, “El abastecimiento de agua a Barcelona (1850 - 1939) ...”, *op. cit.*, pp. 161 - 194.

<sup>356</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Problemas actuales...*, *op. cit.*, pp. 56 y ss. Tal como el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA indica, “la competencia administrativa sobre el servicio de gas va a fundarse prevalentemente sobre el otro título jurídico, sobre la necesidad de ocupación de las vías públicas municipales para el establecimiento técnico de esta industria”.

Se destaca de este modo que, si bien es cierto que no se produjo la asunción de la titularidad por parte del Ayuntamiento y por tanto, pudiendo los particulares operar en el marco de esa actividad, el ejercicio se encuentra sujeto a las potestades que la Administración ostenta en tanto que competente, por atribución legal, sobre el servicio de abastecimiento de agua. De este modo se destacan las potestades reglamentarias, de planificación o de organización de los servicios. A estas potestades se añaden las que inciden sobre el dominio público municipal, pudiendo destacar el dominio público viario, necesario para el tendido de las canalizaciones. Por lo tanto, el ejercicio de estas potestades es complementario en un marco de prestación de la actividad por parte de una empresa privada, modulando la entidad local la actividad para adecuarla a los objetivos promovidos en defensa del interés público, exigiendo, por ejemplo, las notas características de los servicios públicos como son la continuidad, la igualdad, la asequibilidad, etc.

<sup>357</sup> Es posible encontrar diferentes o variadas modalidades de intervención municipal para asegurar un efectivo control a la actuación del concesionario. A parte de la ya comentada utilización del dominio público viario como potestad clave en el establecimiento de canalizaciones, las potestades de inspección vinculadas a la salud e higiene se erigen como títulos competenciales trascendentales para el Municipio, en aras de observar una buena calidad del agua destinada a ser consumida por los ciudadanos. Por ejemplo, en el ámbito de Barcelona, es posible encontrar varias Ordenanzas cuyo objeto es regular la salubridad de las aguas. En este sentido el *Apèndix a les Ordenances municipals de la Ciutat de Barcelona, comprensiu de totes les disposicions modificatives o complementàries de les esmenades Ordenances, fins al mes d'abril de 1932*, en el Título Quinto se regula la “*vialitat, transports i conduccions*”, dedicándose la Sección 4ª a establecer las normas vinculadas a la calidad de las aguas, en los arts. 116 y ss.

En ningún caso puede negarse la competencia que los municipios ostentaban ya desde la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924, norma que la afirma y la precisa de modo claro y riguroso –el art. 150 las detalla, las competencias, en una lista de 31 apartados<sup>358</sup>–. Esta atribución competencial implica la necesaria asignación de responsabilidad al municipio, disponiendo éste de todas las potestades que otorga el régimen de Derecho público. Cuestión diferente es la asunción de titularidad sobre el servicio, que sólo podía predicarse de la municipalización del servicio público a través del procedimiento establecido en el mismo texto municipal de 1924<sup>359</sup>. Como ha quedado expresado antes, esta posibilidad no obtuvo una gran acogida entre los municipios, si bien muchas experiencias fueron exitosas.

---

<sup>358</sup> “Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino y a lo que esta ley dispone, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes: [...] 9.º Abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos”.

De este modo queda clara la atribución de competencia, la cual comporta la asignación de unos cometidos de la responsabilidad del Municipio que dispone, pare ello, de una serie de potestades en régimen de Derecho público. Esta afirmación de competencia actúa en diferentes frentes:

En primer lugar, esta competencia se afirma frente a otras Administraciones Públicas, de modo especial, frente a la del Estado –si bien es cierto que, como el artículo transcrito indica, se deberá observar en todo momento las leyes del Reino, así como las diferentes leyes sectoriales–;

En segundo lugar, esta competencia se proclama ante los vecinos del Municipio, que saben de este modo quien es el responsable en la prestación de la actividad –como ya hemos visto anteriormente, la legislación posterior al Estatuto de 1924 establece, de modo claro, unas obligaciones mínimas municipales, estando entre ellas la del abastecimiento de agua, estableciéndose, sobre todo, a partir de la Constitución de 1978 mecanismos para hacer efectivo ese derecho, como el previsto en el art. 18.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local–.

En tercer lugar, las competencias se afirman para el propio Municipio, marcando de este modo su agenda y las actividades que debe, por imperativo legal, desarrollar. Los cometidos asignados por Ley deben ser atendidos de modo prioritario, de modo preferente sobre otras actuaciones no previstas.

Finalmente, la atribución legal de competencia se afirma también frente a la iniciativa priva o empresarial, si bien no con destino a impedir el ejercicio de una actividad concreta. La asignación competencial no decide sobre la correlación entre público y privado, es decir, sobre la titularidad y la gestión del sector.

<sup>359</sup> Los debates en torno a la posibilidad o conveniencia de municipalizar el servicio se produjeron en el seno de muchos Ayuntamientos, no siendo Barcelona una excepción a esto. Se planteó en la ciudad condal la municipalización del servicio en el año 1913, habiendo incluso un proyecto de presupuesto municipal extraordinario proyectándose sobre la posible municipalización del servicio de aguas. VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, op. cit., p. 183.

El historiador VOLTES BOU da cuenta también de otra iniciativa, alejada de la municipalización y su regalado procedimiento. En concreto, documenta que “en la sesión de 18 de octubre se examinó el dictamen en el que se daba cuenta de que un grupo bancario, compuesto por los Bancos Hispano Colonial, de Bilbao, de Barcelona, Arnús Garí, Banca Arnús y Sindicato de Banqueros había adquirido el capital acciones de la Sociedad General de Aguas, y se dirigía al Ayuntamiento ofreciéndole un tercio de las acciones ordinarias, con determinados derechos y condiciones”. Se planteó, en esencia, una adquisición de las acciones de la Sociedad General de Aguas por parte del Ayuntamiento, a través de diferentes fases. Sin embargo, este proyecto no se materializó, no mostrando, en apariencia, el Ayuntamiento un interés o voluntad para hacerse con la gestión a través de la adquisición de parte de las acciones. VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, op. cit., p. 192 - 193.



A. El título concesional de 1953 para aprovechamiento de aguas del río Llobregat.

Expuesto el marco legislativo y competencial de los municipios, así como la muestra sobre los títulos habilitantes ostentados por Sociedad General de Aguas de Barcelona durante el siglo XIX y principios del siglo XX, debemos exponer, en consonancia con el período relatado, la concesión de 1953, concesión de trascendencia absoluta en el devenir del proceso de remunicipalización del servicio público de abastecimiento de agua en el Área Metropolitana de Barcelona.

El contexto hídrico de la Barcelona de mediados de siglo era complejo, ya no sólo por las demandas crecientes de la población e industrial, y un deterioro de la red de abastecimiento heredado de los efectos de la Guerra Civil, sino también por largos períodos de sequía<sup>360</sup>. Así se manifestaba, en 1950, el Gobernador Civil de la ciudad:

“El problema del abastecimiento de agua a nuestra Ciudad.

Un informe técnico señala como medida preventiva la suspensión del servicio desde las 22 hasta las 6 horas [...] El fenómeno de la sequía [...] ha venido repercutiendo durante estos últimos años en el abastecimiento de aguas de los grandes núcleos de población, en los que su línea de crecimiento y su elevado nivel de vida contribuyen a hacer más notable el desequilibrio entre las posibilidades de captación y las exigencias de consumo”<sup>361</sup>.

Siendo precaria la situación de la ciudad, necesitada de saciar su sed ante una sequía y falta de medios de suministro, el 30 de mayo de 1953 el Pleno municipal del Ayuntamiento se hace eco de la reunión mantenida entre el alcalde Antoni Maria Simarro i Puig, el Gobernador Civil, Felipe Acedo Colunga y el Ministro de Obras Públicas, decidiendo –ante la poca participación conferida en el proceso a la institución municipal–

---

<sup>360</sup> Un abastecimiento no libre de problemas, derivado de una alta demografía en la ciudad, pero también a ciertas deficiencias en la prestación del servicio, que pusieron a la gestión privada en el punto de mira de varios críticos al sistema sobre todo a partir de mayo de 1953, en que SGAB impuso restricciones al abastecimiento. GUARDIA, Manuel, “La larga crisis de la posguerra: de la sequía a las nuevas captaciones”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 152 - 157.

<sup>361</sup> Cita localitzada en GAYA, Joan, *Barcelona i l’aigua...*, op. cit., p. 53.

sobre la “resolución de un expediente de concesión de aguas que fluyen del río Llobregat”<sup>362</sup>.

Debemos remarcar la genuina naturaleza demanial de la concesión, que confería un uso privativo sobre las aguas del río Llobregat para realizar de forma efectiva el abastecimiento de agua potable a poblaciones. Todo se origina con la resolución de 24 de junio de 1953, de la Dirección General de Obras Hidráulicas, Sección de concesiones y asuntos generales, del Ministerio de Obras Públicas –BOE de 7 de septiembre de 1953, núm. 250–. En esta resolución se autoriza:

“A la Sociedad General de Aguas de Barcelona para derivar aguas del río Llobregat en términos de San Baudilio, San Juan Despí y Cornellá de Llobregat (Barcelona) con destino al abastecimiento de la ciudad de Barcelona”. Nos decantamos firmemente en que esta concesión es sobre el dominio público hidráulico, es decir, una concesión demanial, afirmación que deriva del contenido de la propia resolución, que se sustenta en el aprovechamiento de aguas para “derivar 2.200 litros de agua”.

a) *La competencia en el otorgamiento de la concesión.*

Otro dato fundamental para asegurar la naturaleza demanial de la concesión es el competencial, teniendo en cuenta cuál es la Administración que otorga el título<sup>363</sup>, la Estatal y administradora del dominio público hidráulico<sup>364</sup>. Por otro lado, tenemos afirmada la competencia del municipio que recae en materia de servicios de abastecimiento de agua, siendo vigente en el momento la Ley de Bases de Régimen Local de 1950, la cual mantiene la tradición de conferir la competencia al municipio.

La concesión otorgada por la Administración del Estado, el Ministerio de Obras Públicas, en concreto, resolviendo sobre la propuesta de la Dirección General de Obras

---

<sup>362</sup> *Ibid.*, p. 54 - 55.

<sup>363</sup> De modo claro se expresa el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: “Naturalmente, las concesiones de aguas públicas se otorgan mediante la correspondiente concesión. Concretamente la Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A., obtuvo del Ministerio de Obras Públicas, por Orden de 24 de junio de 1953, una concesión de aguas superficiales del río Llobregat”, en *Dictamen sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de aguas...*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>364</sup> Esta idea queda también reforzada dado que “a partir de la década de 1950, sin embargo, se empiezan a utilizar aguas públicas, que progresivamente van desplazando en el abastecimiento a las aguas privadas, obtenidas aquéllas, naturalmente, mediante las correspondientes concesiones otorgadas por el Estado a distintas Entidades”. *Ibid.*, p. 10.

Hidráulicas, obvia toda referencia, presencia o intervención del municipio de Barcelona en todo el texto. La única referencia la encontramos al mencionar que, en todo caso, el aprovechamiento hídrico concedido a favor de la compañía será a los efectos de proceder al “abastecimiento de Barcelona”.

Esta ausencia de referencia alguna al Municipio rechaza cualquier consideración del título como concesión de servicio público. Este silencio respecto la intervención municipal, así como del servicio público, se constata al referenciar la normativa de régimen local vigente, la cual ya desde el Estatuto Municipal de 1924 confiere a los entes locales la competencia sobre el abastecimiento de agua. No es posible, por tanto, atribuir a un privado una concesión de servicio público de abastecimiento de agua sin la intervención del municipio.

Del mismo modo, solo cabe confirmar la concesión como demanial, no pudiendo confundirse con una concesión de obra pública, puesto que en el hipotético caso de que las obras fueran de forma efectiva el objeto del acto administrativo, éstas restarían afectas al abastecimiento de agua y, por tanto, se predicaría la competencia municipal sobre la construcción y mantenimiento de ellas, tal como pudimos subrayar en el CAPÍTULO III al analizar la Ley de Obras Públicas de 1877<sup>365</sup>. De este modo, siguiendo la exposición precedente, si se tratase de una concesión de obra pública, la Administración competente sería la Municipal, no la Estatal. De ello derivamos que, si el otorgamiento de la concesión proviene de un órgano estatal, sin ningún tipo de intervención del Ayuntamiento de Barcelona, se muestra de modo inequívoco que nos encontramos ante una concesión demanial.

b) *La naturaleza demanial de la concesión derivada de su contenido y previsiones.*

En este título se advierten las características del régimen jurídico que diseña la Ley de Aguas de 1879, cuya vigencia se extendió algo más de un siglo, comentada ya y apareciendo en la concesión las determinaciones que en esa Ley se incluyen para los

---

<sup>365</sup> De modo claro lo establece el art. 6.2 de la Ley General de Obras Públicas de 1877 al determinar que “son de cargo de los Municipios: [...] 2. Las obras de abastecimiento de aguas de las poblaciones”.

aprovechamientos hidráulicos. Si analizamos las condiciones establecidas en la concesión vinculadas a lo dispuesto por la Ley de Aguas, podemos observar que:

- La primera condición de la concesión autoriza a “la Sociedad General de Aguas de Barcelona para derivar 2.200 litros de agua por segundo del río Llobregat”. Esta afirmación tiene correspondencia con lo previsto en el art. 152 de la Ley de Aguas de 1879, que establece que, en todo caso, en la concesión de aprovechamiento de aguas públicas se fijará “la cantidad en metros cúbicos por segundo del agua concedida”.
- La misma cláusula se refiere, sin lugar a duda o interpretación, el “destino al abastecimiento de la ciudad de Barcelona”. El abastecimiento a poblaciones constituye uno de los aprovechamientos especiales posibles instaurados por la Ley de Aguas, requiriéndose de “la necesaria autorización” (art. 147) y siendo el abastecimiento la primera preferencia de aprovechamiento a tenor de lo dispuesto en el art. 160. En todo caso queda salvaguardado este uso al tenor de la literalidad de la cláusula 9ª, la cual exige que el agua “no podrá ser destinada a otro aprovechamiento distinto del concedido sin tramitación de nuevo expediente”.
- La cláusula cuarta “otorga esta concesión por el plazo de 99 años, contados a partir de la fecha en que se autorice su explotación parcial o total, pasado el cual revertirá al Ayuntamiento de Barcelona”. Según el art. 170 de la Ley de Aguas “las concesiones serán temporales y su plazo no podrá exceder de 99 años; transcurridos los cuales quedarán las obras, así como la tubería, en favor del común de vecinos”<sup>366</sup>.

Esta nota característica es importante, dado que la legislación de régimen local de los años cincuenta del siglo XX aplicable al momento ya preveía la posibilidad del municipio de gestionar de modo indirecto, por concesión, el servicio local. En concreto, el art. 160 apuntaba que “podrán ser objeto de concesión a individuos o Entidades particulares los diversos servicios que la Corporación acordase establecer o mantener y cuya gestión directa no esté impuesta por ley”. Sin duda, ahí vemos de modo claro la posibilidad que tenía SGAB de acceder a una concesión de servicio público –sin perjuicio

---

<sup>366</sup> VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Demanio, obra pública y servicio público en el abastecimiento de aguas a la población: el problema de la caducidad por término de las concesiones en la materia”, en *REAL*, núm. 291, 2003, pp. 1197 - 1225.

de requerir, sin duda, la concesión sobre el demanio público— para proceder al abastecimiento de agua en la ciudad de Barcelona. Pero siendo así, vemos de la lectura del art. 163 de la misma norma referida que en todo caso, el término del contrato “en ningún caso podrá exceder de cincuenta años”<sup>367</sup>, estableciéndose así una paradoja —que como veremos en la actualidad se repite— que se requerirían de dos concesiones de servicio para amortizar los 99 años que prevé la Ley de Aguas para el aprovechamiento especial de aguas públicas dedicado al abastecimiento.

- La cláusula 15ª dispone que “se otorga esta concesión dejando a salvo el derecho de propiedad, sin perjuicio de tercero”. Esta condición recoge una de las exigencias previstas en el art. 150 de la Ley de Aguas, que establece que “toda concesión de aprovechamiento de aguas públicas se entenderá hecha sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos particulares”<sup>368</sup>.

De la exposición de estas cláusulas y su concordancia con la Ley de Aguas podemos confrontar la tesis sostenida anteriormente de que la concesión derivada de la Orden Ministerial de 1953, regida por los principios, exigencias y determinaciones de la Ley de Aguas de 1879 responde a las premisas del aprovechamiento especial previsto para el abastecimiento de agua a poblaciones. De tal manera, la resolución que otorga el título concesional reviste de las características de asunción privativa del uso de aguas públicas, superficiales, del río Llobregat.

- B. Las sucesivas ampliaciones de la concesión de 1953. En concreto, la concesión de 25 de mayo de 1960.

Un 25 de mayo de 1960 se otorga, otra vez por el Ministerio de Obras Públicas, una nueva concesión a Sociedad General de Aguas de Barcelona, a fin y efecto de seguir explotando y aprovechando las aguas superficiales, públicas, del río Llobregat, “con

---

<sup>367</sup> En el mismo año que se concede el aprovechamiento demanial de aguas públicas a SGAB por un plazo de 99 años, también se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, en 1953, declarando “nulos los contratos de duración indeterminada o por más de cincuenta años, y las cláusulas que impliquen monopolio”.

<sup>368</sup> VILLAR PALASÍ, José Luis, “La eficacia de la concesión y la cláusula “sin perjuicio de tercero””, en *RAP*, núm. 5, 1951, pp. 147 - 234.

destino al abastecimiento de la ciudad y poblaciones de su cinturón urbano”<sup>369</sup>. Encontramos grandes similitudes respecto la concesión demanial de 1953, tantas que incluso el volumen de agua concedido es similar, siendo un máximo de 2.000 litros por segundo, siendo obligado el aprovechamiento de estas aguas para el abastecimiento urbano, atendiendo a lo dispuesto en la cláusula 8º, que n permite más usos que el concedido, excepto realización de nuevo expediente”.

Mención aparte merece la Cláusula 4rta de la concesión, que prevé: “el plazo de noventa y nueve años, contados a partir de la fecha en que haya sido autorizada la explotación total o parcial de la concesión otorgada a esta Sociedad por orden ministerial de 24 de junio de 1953, pasado el cual será de aplicación lo dispuesto en el artículo 170 de la vigente Ley de Aguas”<sup>370</sup>. De este modo queda claro que el plazo de caducidad de la concesión y, por tanto, de la posterior reversión de los bienes a la Administración, tomará como referencia la fecha de la primera concesión demanial, la de 1953, siendo la fecha de vencimiento el año 2052<sup>371</sup>. Sin embargo, esta fecha solo muestra el final de la concesión demanial, en nada influye ese plazo de vencimiento respecto del servicio público, el cual no ha sido concedido para su gestión indirecta.

Otra gran diferencia entre la concesión de 1953 y la de 1960 radica, no en contenido –que son casi idénticas– ni en naturaleza jurídica –siendo ambas demaniales– sino en el procedimiento de otorgamiento que las precede. El cambio deriva de la substancial modificación legislativa sucedida entre el período de concesión producido por la

---

<sup>369</sup> Posiblemente esta ampliación –que viene a sumarse a otra concedida por el Ministerio de Obras Públicas en el año 1957– del volumen de caudal a aprovechar proviene de la falta crónica de agua que sufre la ciudad de Barcelona desde el siglo XIX, sin encontrar un proyecto eficaz que sacie la sed de los habitantes de la ciudad. El problema vinculado al abastecimiento trató de superarse, de forma relativamente rápida, para poder salvaguardar la calidad de vida de los barceloneses, por la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental. PÉREZ OLEA, Manuel, “Transportes de Madrid y aguas de Barcelona”, en *RAP*, núm. 24, 1957, pp. 317 - 319.

<sup>370</sup> Art. 170. Las concesiones de que habla el artículo anterior serán temporales, y su duración no podrá exceder de 99 años; transcurridos los cuales quedarán todas las obras, así como la tubería, en favor del común de vecinos, pero con la obligación por parte del Ayuntamiento de respetar los contratos entre la empresa y los particulares para el suministro del agua a domicilio.

<sup>371</sup> Fecha que vincula a la Administración a declarar la caducidad de dicha concesión. Como recuerda el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA “la caducidad es un efecto *ex lege*, según el mecanismo propio de los negocios fijos, pero cuya efectividad, sin embargo, pende (*conditio iuris*) de la declaración expresa de la Administración [...] acto de constatación es característicamente declarativo; no tiene contenido propio, sino que se limita a enlazar el hecho comprobado con el efecto legal de la caducidad, que emana de normas sustantivas; es un acto de procedimiento, no material”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera”, en *RAP*, núm. 17, 1955, pp. 271.

aprobación de la Ley de 17 de julio de 1958 sobre Procedimiento Administrativo<sup>372</sup>, ley trascendental e innovadora<sup>373</sup>. Y sobre esta norma se rige el procedimiento de otorgamiento de la concesión de 1960, dando muestra de ello en primer lugar, la clara participación de la Sociedad General de Aguas de Barcelona al ser ésta la que inicia el procedimiento, solicitando la concesión de aprovechamiento de aguas superficiales del Llobregat. Sin embargo, la novedad procedimental instaurada por la nueva Ley, vinculada sobre todo al fomento de la participación, también se releja en los trámites de información pública y participación que se habilita.

Gracias a estas novedades consta en el expediente la intervención del Ayuntamiento en el procedimiento, si bien solo a título puramente participativo<sup>374</sup>, pero sin contar con el protagonismo que debería tener la Administración competente, responsable y obligada a prestar el servicio de abastecimiento de agua. Sin embargo, y como sucedió en la concesión de 1953, el protagonismo lo asumió la Administración General del Estado, el Ministerio de Obras Públicas, en particular, pues sin duda se trata de una materia de su competencia la de conceder los aprovechamientos y usos sobre las aguas públicas.

---

<sup>372</sup> Véase el monográfico dedicado por la REVISTA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, en el núm. 17 de 2008 dedicado al cincuentenario de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.

<sup>373</sup> La Exposición de Motivos de la Ley de 17 de julio de 1958 de Procedimiento Administrativo pretende, en primer lugar “reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los Departamentos”, pretendiendo asegurar “la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin oliviar las garantías debidas al administrado en cumplimiento de los principios consagrados en nuestras Leyes Fundamentales”.

<sup>374</sup> El Ayuntamiento presentó un escrito formulando observaciones sobre el proyecto presentado por parte de Sociedad General de Barcelona, sugiriendo el traslado de la captación de aguas en la confluencia del río Noya con el Llobregat, a fin de mejorar la calidad de las aguas. Consta en el mismo expediente que el Ministerio consideró que la cuestión planteada por el Ayuntamiento “no quedará resuelta hasta que se lleve a efecto el nuevo abastecimiento de la ciudad, con las aguas procedentes del río Ter, ya que, de momento, sólo se trata de hacer frente a los servicios de abastecimiento mientras no tenga efectividad el proyecto del río Ter”.

Queda clara la sobreexplotación del río Llobregat desde su explotación por parte de SGAB, requiriéndose de nuevas fuentes de abastecimiento, como la del río Ter. “Between 1955 and 1965, the catchment of water from the Llobregat River solved Barcelona’s immediate needs. The water from the Ter River arrived in 1966 in a token amount but in 1967 this supply became substantial, exceeding that of the Llobregat River. From this moment on, there was a widespread entry of water in sufficient amounts into all aspects of the domestic sphere and the new practices that had begun to appear 80 years earlier reached most social strata”. GUARDIA, Manel; ROSSELLÓ, Maribel y GARRIGA, Sergi, “Barcelona’s water supply, 1867 – 1967: the transition to a modern system”, en *Urban History*, núm. 41, vol. 3, 2014, p. 431

## 2. Mina Pública de Terrassa.

En fecha 14 de abril de 1842, y ante el notario Don Francisco Soler, el Municipio de Terrassa cede a Mina Pública “la propiedad de las aguas que hoy posee la villa con todos los títulos y derechos para buscarlas por cualquiera de sus actuales minas”. De este modo se autoriza a la construcción de una nueva mina, así como a realizar las instalaciones necesarias para el abastecimiento de agua a población. A este efecto, la escritura pública impone a Mina Pública de Terrassa: a “tomar a su cargo abastecer todas las fuentes, abrevaderos y lavaderos existentes”, así como impone la obligación de “construir tres fuentes con tres plumas de agua cada una y sus depósitos convenientes”<sup>375</sup>.

En este sentido es conveniente destacar la Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos, sancionada en Barcelona a 14 de julio de 1840, y mandada publicar por S. M. en 30 de diciembre de 1843, con las modificaciones contenidas en el Real decreto de la misma fecha. Esta norma, en el Título VII regula las atribuciones que los ayuntamientos tienen, siendo una atribución clara la de arreglar, por medio de acuerdos y conforme con las leyes y reglamentos “el disfrute de los pastos, aguas y demás usos y aprovechamientos comunales” (art. 62.2). En este sentido quedaría clara la capacidad y competencia que el Ayuntamiento de Terrassa tendría en el año 1842 de obligarse con la empresa para procurar un abastecimiento de agua potable a la población, eso sí, con las características que este servicio tenía durante la primera mitad del siglo XIX.

Destacamos también, por importantes, los Estatutos de la Mina Pública de Aguas de Terrassa, tanto de 1879 y de 1898, que describen como objeto de la empresa:

“Recoger o alumbrar y conducir aguas a Tarrasa o a la Parróquia de San Pedro del Pueblo de San Pedro de Tarrasa, explotar las alumbradas ó recogidas para arrendarlas ó enajenarlas con destino á usos domésticos, industriales ó agrícolas, ó para el abastecimiento é higiene públicos, con arreglo á los contratos celebrados con el Ayuntamiento de esta Ciudad, así como emprender y realizar cualquier negocio directa ó indirectamente relacionado con dichos objetos” [sic.].

---

<sup>375</sup> Constitució de la societat, escriptura de cessió de l'aigua a la Societat, en data 01/01/1842. Disponible en el archivo digital del Ayuntamiento de Terrassa.



Situados ya en el siglo XX, el sistema imperante se ve superado, básicamente, por dos circunstancias: una jurídica, que seguidamente analizaremos con más detalle; y otro de carácter técnico. Respecto de este segundo elemento, se destaca, como sucede en muchas ciudades, la precariedad del sistema heredado del siglo XIX, un sistema de suministro que, en el caso de Terrassa, provenía de minas y algunos pozos, insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades sociales e industriales de una sociedad que se encontraba en pleno desarrollo industrial<sup>376</sup>.

En los años 20 se mantiene la situación de carencia de agua para abastecer la población. En ese momento el Ayuntamiento de Terrassa disponía de una dotación de agua, proveniente de minas y del pantano, de 3.000 m<sup>3</sup> diarios los años lluviosos, mientras que los años de sequía, se reducía a 1.000m<sup>3</sup>. Esta situación ya no era admisible para un municipio en plena efervescencia demográfica e industrial<sup>377</sup>. A fin y efecto de superar esta escasez, se aprueba en el año 1926 un convenio entre el Ayuntamiento de Terrassa y Don Alfonso Sala Argemí, Conde de Egara, “sobre el alumbramiento en la finca Can Font de Gayá, propiedad de este último, de aguas potables destinadas al abastecimiento de la población”<sup>378</sup>. En este Convenio se estipula:

1ª.- Don Alfonso Sala, como propietario de la finca “Can Font de Gayá”, concede autorización al Ayuntamiento para que éste pueda abrir pozos y construir minas en la parte de dicha finca conocida por “La Traginera”.

---

<sup>376</sup> En este sentido se manifiesta el *Dictamen sobre abastecimiento de aguas potables para la Ciudad de Terrassa*, emitido por D. M. FAURA Y SANS; D. Melchor VIÑALS y D. Domingo PALET Y BARBA, fechado en 31 de diciembre del año 1923. La motivación de tal dictamen es clara:

“El Excmo. y Muy Ilustre. Ayuntamiento de Tarrasa, dada la creciente escasez de aguas potables para el abastecimiento de la ciudad, acordó, en el 12 de Noviembre de 1923, el confiarnos los estudios contenidos para dictaminar, con la mayor urgencia posible, sobre los medios más apropiados para atender las necesidades domésticas, higiénicas e industriales de la población, ya que resultan insuficientes los servicios actuales por efecto de la pertinaz sequía de los años pasados y actual, así como también por el aumento de la población”.

Disponible en el archivo digital del Ayuntamiento de Terrassa.

<sup>377</sup> PASTALLÉ I SUCARRATS, Pere y SOLÉ I SANABRA, Miquel. *Mina Pública d'Aigües de Terrassa. Una empresa al servei de la comunitat*. Ed. Lunwerg, Terrassa, pp. 66. Los autores así lo indican: “aquestes quantitats, que a principi de segle eren suficients, van esdevenir insuficients per a una població que s'havia doblat i per a una industria en expansió. Era un greu problema que posava en perill el desenvolupament de la ciutat, perquè l'única solució que es podia aplicar era la de restringir temporalment el subministrament”.

<sup>378</sup> Expediente relativo al convenio estipulado entre el Excmo. Ayuntamiento, de Tarrasa y el Excmo. Sr. Don Alfonso Sala Argemí, Conde de Agura, sobre el alumbramiento en la finca “Can Font de Gayá”, propiedad de este último, de aguas potables destinadas al abastecimiento de la población”.

Disponible en el archivo digital del Ayuntamiento de Terrassa.

2ª.- La autorización concedida por D. Alfonso Sala, que se expresa en el pacto anterior, no tiene ni puede tener otro fin que la busca de aguas subterráneas en la parte de finca antes mencionada y descrita.

3ª.- Con la autorización para la busca de aguas subterráneas, en los términos expresados en los dos precedentes bases, va también comprendida la autorización de elevarlas y de conducir las por medio de acueductos o minados con destino a la ciudad de Tarrasa.

4ª.- La autorización para abrir pozos, minas y demás trabajos para la busca de aguas subterráneas en el territorio de "La Traginera" descrito en la base 1ª caducará cuando hayan transcurrido seis años a partir del 1º de Enero de 1925, o sea, en 31 de Diciembre de 1930, desde cuya fecha el Ayuntamiento no podrá efectuar nuevos trabajos para la busca de aguas subterráneas en la expresada parte de la finca, conocida con el nombre de "La Traginera", sin el previo permiso del propietario de dicha finca.

Este acuerdo –del cual hemos reproducido solo algunas estipulaciones– entre ambas partes parece ser que finalizó en fecha de 8 de julio de 1943. Tal como se indica en el Expediente referido al convenio suscrito entre el Consistorio y el Sr. Don Alfonso Sala Argemí, “en vista, pues, de la inutilidad en lo sucesivo para el Ayuntamiento de los pozos a que nos referimos, y también como compensación de los perjuicios señalados al propietario, se formula la rescisión del convenio con la cesión de las instalaciones a favor del mismo”. No hay duda de la poco necesarios que serían para el Ayuntamiento, y para la ciudad de Terrasa, estos alumbramientos, que por sí solos ya se verían insuficientes, tras el contrato de concesión de 1941 suscrito con Mina Pública a fin de abastecer de agua a la población.

Es en este momento en el que, gracias al nuevo contexto inaugurado por una normativa local clara de atribución competencial, el Ayuntamiento asume un protagonismo en materia de ordenación del servicio. Una de las primeras medidas que toma el Ayuntamiento con intención de mejorar los caudales de agua la localizamos es con la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 21 de septiembre de 1934, concesión realizada en favor del Ayuntamiento “para alumbrar aguas subálveas de la riera de Magarolas, en su confluencia con el Llobregat, para destinarlas al abastecimiento de dicha población”, en el término del Municipio de Abrera. En todo caso, y como se estipula en la Orden, el caudal máximo a captar era de 67 ½ litros por segundo durante dieciséis horas

o bien, 47 litros continuos a lo largo del día. Una de las notas importantes de esta concesión la encontramos en la cláusula 9ª, la cual se atribuye a perpetuidad<sup>379</sup>.

Dos años después el país entró en guerra y con ello, el proyecto previsto en la Orden de 1934 quedó paralizado. En el marco de las transformaciones sociales que durante los primeros meses del año 1936 se viven, la Generalitat de Catalunya dicta Decreto de 24 de octubre del mismo año<sup>380</sup>, conduciendo a la colectivización de empresas, interviniendo, por tanto, Mina Pública<sup>381</sup>.

Finalizada la Guerra Civil nos situamos ya en la década de los años 40, momento de gran interés en la investigación dado que es en ese momento que se formaliza una concesión que ha sido objeto de gran polémica ante las pretensiones del Municipio de Terrassa de gestionar de forma directa el servicio público de abastecimiento de agua potable en la actualidad.

La Guerra Civil sin duda provocó una situación de dificultades económicas, técnicas y sociales en el Municipio de Terrassa. Ante esta situación de precariedad el Ayuntamiento tomó la decisión, a fin de procurar un abastecimiento de agua, de otorgar una concesión a Mina Pública para cumplir esa iniciativa<sup>382</sup>. El origen lo encontramos en la “instancia-oferta” formulada por José Badrinas Sala<sup>383</sup>, el cual se ofreció a construir y

---

<sup>379</sup> La perpetuidad atribuida sin duda se vio afectada por la normativa posterior, en particular y por lo que respecta a los plazos concesionales, por la Disposición Transitoria Primera de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que establece el plazo máximo para estas concesiones en 75 años desde la entrada en vigor, producida el 1 de enero de 1986

<sup>380</sup> Tal como estipula el Decret de la Generalitat en su art. 2 “Seran obligatòriament col·lectivitzades totes les empreses industrials i comercials que el dia 30 de juny del 1936 ocupaven més de cent assalariats i també aquelles que, tot i ocupant una xifra inferior d’obrers, els patrons hagin estat declarats facciosos o hagin abandonat l’empresa. No obstant, les empreses de menys de cent obrers podran ésser col·lectivitzades si es posen d’acord la majoria dels treballadors i el propietari o propietaris”. En este sentido, y vinculado a la efectiva colectivización, el art. 5 dispone que “passarà a l’Empresa col·lectivitzada tot l’Actiu i Passiu de l’anterior empresa”.

Estas disposiciones fueron aplicadas a Mina Pública el 2 de setiembre de 1936. PASTALLÉ I SUCARRATS, Pere y SOLÉ I SANABRA, Miquel. *Mina Pública d’Aigües de Terrassa...*, op. cit., pp. 72.

Según los propios autores del libro citado, este proceso no se estabilizó “fins que a l’agost de 1937 l’Ajuntament va municipalitzar els serveis de subministrament d’aigua, espectacles, les pompes fúnebres i els autobusos” (p. 72). No entendemos si realmente los autores quieren aquí hacer referencia al procedimiento de municipalización previsto en la Ley Municipal de 1935 o bien utilizan este término como sinónimo de colectivización, por entender que se producen unos efectos asimilables.

<sup>381</sup> *Ibid.*, pp. 72 - 74.

<sup>382</sup> El diciembre de 1939 Mina Pública de Aguas de Terrassa retoma su actividad como empresa privada. *Ibid.*, p. 78.

<sup>383</sup> Expediente incoado en méritos de instancia-oferta formulada por Don José Badrinas Sala de esta ciudad, en relación con el importante problema del abastecimiento de aguas de Tarrasa, de 1940.

Disponible en el archivo digital del Ayuntamiento de Terrassa.

financiar unas obras para captar, elevar y conducir agua hasta la ciudad. En este sentido se expresa:

“El recurrente, respaldado por un grupo de industriales de esta ciudad asociados al Servicio Sindical Instituto Industrial de Tarrasa, creyendo cumplir un deber de patriotismo, contribuyendo en la medida de sus posibilidades al fomento del trabajo y al saneamiento y mejora de esta población, que es tanto, como situarse al servicio de la restauración de España siguiendo los dictados de nuestro Glorioso Caudillo; se ofrece a construir y costear las obras de captación, aforo, análisis, elevación y conducción hasta nuestra ciudad, a través de los varios términos municipales porque haya de pasar y al pago de las expropiaciones todas al efecto necesarias, de agua procedente de la toma o captación que ha sido a ese Ayuntamiento concedida con fecha 21 de septiembre de 1934, en la riera de Magarolas y su confluencia con el río Llobregat en el término de Abrera para destinarla al abastecimiento de esta ciudad, obligándose igualmente el que suscribe a construir y costear la red completa interior distribuidora, en la medida que vaya siendo necesaria”.

Esta oferta<sup>384</sup>, aceptada por el Ayuntamiento en fecha de 17 de enero de 1940<sup>385</sup>, otorgando la autorización al Sr. José Badrinas Sala para construir y explotar unas obras con destino al abastecimiento a la población, se conceden por un plazo de 75 años “a contar de la fecha de la formalización del contrato definitivo, se tendrá por amortizado e indemnizado el capital de las obras e instalaciones más los gastos originados y en consecuencia por extinguida o caducada la concesión, quedando de propiedad y a la libre disposición del Ayuntamiento, así la explotación de dicha concesión, como la plena propiedad de las conducciones, edificaciones, instalaciones y obras realizadas”. Cláusula,

---

<sup>384</sup> Adjudicada de modo directo, justificado en el texto del Ayuntamiento en base a “que puede prescindirse de la subasta o concurso, por no tratarse en realidad de adjudicar unas obras o la contratación de un servicio con fines lucrativos [...] aún suponiendo que la autorización que se trata de otorgar quedase comprendida dentro de las reglas específicas de la Contratación municipal, el artículo 126 de la vigente Ley Municipal del año 1935, determina que podrían celebrarse por concurso directo los contratos en que no sea posible la concurrencia y los de reconocida urgencia, y ambas condiciones se cumplen en la concesión de que se trata, pues ni es posible la concurrencia por ni haber lucro ni la efectucción del aprovechamiento admite espera alguna”.

Art. 126: “Para que puedan celebrarse por concierto directo los contratos municipales en que no sea posible la concurrencia, los de reconocida urgencia [...] se acrediten en expediente sumario, con informe de los técnicos o funcionarios municipales correspondientes, y que lo acuerde el Ayuntamiento con el voto de las dos terceras partes del número legal de sus Concejales”.

<sup>385</sup> Y formalizada en escritura pública por aplicación de lo previsto en el art. 130 de la Ley Municipal de 1930, señalándose que “con arreglo al art. 130 de la vigente Ley municipal [...] los contratos municipales, cuando el gasto o ingreso total que hayan de producir a la entidad municipal exceda de 50.000 pesetas, se consignarán en escritura pública, por lo que es vista la procedencia en el caso que no ocupa”.

Art. 130: “Los contratos municipales, ya se celebren mediante subasta o concurso, o por concierto directo, se consignarán en escritura pública, cuando el gasto o ingreso total que hayan de producir a la entidad municipal exceda de 50.000 pesetas”.

esta última, con destino a la efectiva reversión<sup>386</sup>, gratuita, de los bienes necesarios a la explotación del servicio, vinculada de forma clara a los principios de regularidad, continuidad y calidad que el son inherentes.

Si bien es cierto que del tenor literal de la cláusula transpuesta, así como del momento exacto de realizar el acuerdo, podríamos llegar a considerar que los efectos de la reversión tan solo implicarían los bienes y derechos derivados de la concesión de 1934, con todas las instalaciones vinculadas a ésta, también es cierto que carecería de cierto sentido pragmático realizar solo la reversión de dichos bienes, atendiendo al incremento de la necesidad de agua a lo largo del período concesional en Terrassa hasta la actualidad.

Es decir, si presuponemos que de forma efectiva la concesión de 1941 se ha extinguido por transcurso de tiempo, aspecto pacífico a nuestro entender, lo lógico sería que revirtieran también a la Administración todos los derechos y bienes vinculados a la prestación del servicio, como un continuo. No puede separarse la concesión en sí, que incluye el derecho de aprovechamiento privativo de unas aguas (la de 1934) del transcurso del tiempo y la necesaria realización de más obras, de más mejoras de las instalaciones, extremo que, sin duda, la concesionaria debía hacer, atendiendo a que en caso contrario, podría estar incurriendo en un grave incumplimiento contractual (dado que no podría, de no hacer las obras y mejoras necesarias atender las necesidades vinculadas al abastecimiento de agua en el Municipio de Tarrassa).

Esta *autorización* dada al Sr. Badrinas prosiguió su *iter*, tal como consta en las actas del Consejo de Administración de Mina. Así:

“el Sr. Badrinas, al solo objeto de avanzar los trámites administrativos necesarios solicitó y obtuvo del Excmo. Ayuntamiento de Tarrasa el derecho a la explotación del aprovechamiento durante setenta y cinco años [...] en objeto de que dicha entidad [Mina] pudiese renovar sus Estatutos y ampliar su capital social en proporciones suficiente para llevar a cabo dicha obra, realizado lo cual, ésta se subrogaría en los derechos y obligaciones del Sr. Badrinas”<sup>387</sup>.

---

<sup>386</sup> En este sentido se indica en el Proyecto de Abastecimiento de Aguas de la ciudad de Tarrasa de las subálveas del río Llobregat, realizado por el Ayuntamiento de Tarrasa el año 1942. En la memoria se indica de forma clara que, a la vista del acuerdo suscrito entre el Ayuntamiento y la Sociedad, una vez finalice el plazo de la cesión de la concesión, implicará, atendiendo a las cláusulas previstas, la “reversión de la totalidad de obras e instalaciones al Ayuntamiento en un plazo de 75 años”, así como también la “obligación de renovar y ampliar toda la red de distribución” (p. 4).

<sup>387</sup> PASTALLÉ I SUCARRATS, Pere y SOLÉ I SANABRA, Miquel. *Mina Pública d'Aigües de Terrassa...*, *op. cit.*, p. 80.

Esta cesión de la concesión que se había obtenido fue finalmente aceptada en el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 16 de junio de 1941, aprobando la cesión en favor de Mina Pública de los derechos y obligaciones vinculados al acuerdo formalizado un año antes con el Sr. Badrinas. En todo caso, y como consta en el Dictamen de las Comisiones Municipales de Hacienda y de Sanidad y Asistencia Social “se requiere a la mencionada entidad concesionaria para la formalización, mediante escritura pública, del correspondiente contrato”.

En fecha de 10 de diciembre de 1941, y ante notario, se otorga escritura pública e “concesión administrativa de explotación del servicio de abastecimiento de aguas”. Sin duda esta cesión se realiza por parte del Municipio ante una incapacidad de hacer frente a la gestión del servicio, derivado de un contexto socioeconómico difícil para el erario municipal tras la guerra civil.

### **3. La municipalización en Valladolid.**

Valladolid presenta una situación paradójica atendiendo a su concreta hidrología. La ciudad de Pucela si bien se encuentra rodeada por ríos, el Pisuerga y el Esgueva, y relativamente cerca del Duero, presentó durante años una notoria falta de un abastecimiento de agua potable continuo para sus ciudadanos, y más si atendemos a la polución de los ríos mencionados<sup>388</sup>.

Hemos tenido ocasión de comprobar en el Capítulo anterior la situación desde mediados hasta finales del siglo XIX del abastecimiento de agua en Valladolid, así como las concesiones de aprovechamiento de las aguas del Duero. Lo que intuimos de lo

---

<sup>388</sup> En la Memoria que la Junta Local de Sanidad de Valladolid eleva al Consejo de Sanidad del Reino en cumplimiento del Decreto de 23 de marzo de 1894 se declara esa mala calidad del agua de los ríos cercanos a Valladolid:

“las aguas de los ríos Duero y Pisuerga, son de potabilidad dudosa; a causa del excesivo número de bacterias saprógenas que encierran al mismo tiempo que llevan en suspensión notable cantidad de substancias minerales. El Duero ha llegado en algunas ocasiones a arrastrar 20 kilogramos de lodo por metro cúbico de agua y restos organizados que dan lugar a rápidos procesos de putrefacción.

Que por contener el agua del río Esgueva, en gran abundancia, organismos propios de la putrefacción, como infusorios, gusanos, hongos y bacterias, estos últimos en número de 4.680 por centímetro cúbico, además de restos organizados en descomposición, inmundicias que en su mayor parte recoge al atravesar la Ciudad debe ser considerada como insalubre si hemos de evitar la posibilidad de una infección que tenga por origen el agua contaminada por las deyecciones y residuos de la economía humana.”

expuesto es la gran conflictividad vinculada a ese abastecimiento con múltiples cambios de mano entre los diferentes prestadores del servicio<sup>389</sup>. En ese contexto surge un primer intento de municipalizar el servicio.

Vista la importancia e imperativa necesidad que toda localidad tiene de agua, Valladolid no escapa de esta situación, así como su población e industria. Y en el caso de la ciudad castellanoleonesa, el aprovechamiento de las aguas del Duero es imprescindible para su supervivencia. Unos años antes de finalizar el siglo XIX, concretamente en el año 1898, se constituye Sociedad Industrial Castellana, empresa cuyo principal objeto de negocio era la explotación de grandes campos de remolacha a fin de extraer el azúcar, la denominada Azucarera Santa Victoria<sup>390</sup>. Esta sociedad desde el año 1900 adquirió la concesión de aprovechamiento de aguas del río Duero, cuya última finalidad consistía en distribuir y suministrar agua a la ciudad de Valladolid, así como al regadío de la zona. Es importante éste último detalle, dado que nos pone de manifiesto cómo una empresa que en su origen no tenía nada que ver con la explotación de agua para el abastecimiento, por su propia necesidad de agua, adquiere dicha autorización municipal<sup>391</sup>. Por la imperativa necesidad de agua, adquirió, tal como hemos relatado en capítulos anteriores, la concesión de aprovechamiento de aguas del Duero, para proceder al abastecimiento de agua, así como también para el regadío, hasta la municipalización del servicio y ulterior gestión directa del servicio por parte de las autoridades vallisoletanas.

Pasados unos años desde la adquisición por parte de Sociedad Industrial Castellana de la concesión de aprovechamiento de aguas del Duero –concesión sometida a las disposiciones aplicables de la Ley de Obras Públicas de 1877 y de la Ley de Aguas de

---

<sup>389</sup> Conflictividad que como indica MAGADLI se focaliza en las “discusiones sobre la determinación del precio del agua y la tendencia a limitar la red a aquellos barrios en que se garantizaba un consumo solvente. Así, la dotación de agua a determinados barrios, que pronto se hizo de absoluta necesidad, creaba un continuo malestar entre una entidad a la que no resultaba rentable esta operación y un Ayuntamiento obligado al servicio”. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*, p. 196.

<sup>390</sup> DÍAZ-CANEJA RODRÍGUEZ, José Ignacio y MISIEGO TEJADA, Jesús Carlo, “El cubrimiento de los dos brazos del Esgueva”, en MISIEGO, Jesús y DÍAZ-CANEJA, José Ignacio (Coords.), *Valladolid y el río Esgueva. Una historia de encuentros y desencuentros. Aproximación histórica y arqueológica al paso del cauce fluvial por la ciudad de Valladolid*, Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 2019, p. 7

<sup>391</sup> Entendemos que la adquisición de la concesión de aprovechamiento de aguas por parte de Sociedad Industrial Castellana es un detalle importante, atendiendo a su principal actividad, la producción de azúcar. La empresa azucarera requiere de grandes cantidades de agua, y esa actividad, a más, puede ser altamente contaminante, y más si nos situamos a principios de siglo XX, donde la tecnología y la concienciación empresarial sobre la contaminación de los recursos hídricos no era comparable a la actual.

Vid. FERNÁNDEZ-SANTOS ORTIZ-YRIBAS, Xavier; RODRÍGUEZ PADILLA, Luis Manuel y CÁRDENAS FERNÁNDEZ, Joaquín. *Incidencias ambientales y medidas correctoras en sectores agroalimentarios*, Ed. Consejería de Medio Ambiente, Sevilla, 1997, p. 84 - 85.

1879–, nos situamos entre los años de 1922 y 1923, antes de las previsiones municipalizadoras del Estatuto de Calvo Sotelo. El contexto jurídico por el que se regía el Ayuntamiento de Valladolid, por tanto, eran normas contenidas en la Ley Municipal de 1877. Ante una subida cercana al 50% de la tarifa por parte de Sociedad Industrial Castellana<sup>392</sup>, empresa que todavía se encargaba de la provisión de agua a los vallisoletanos, la Cámara de la Propiedad de Valladolid decide reclamar al consistorio que ejerza ciertas funciones de control sobre la concesionaria, en concreto, sobre la calidad y salubridad del agua<sup>393</sup>.

Cabe recordar que en ese momento la normativa municipal vigente era la Ley Municipal de 1877, la cual habilitaba al municipio a ejercer todas aquellas funciones que, por ley, les fueran atribuidas. Entre las funciones que la Ley facultaba encontramos, en el art. 72, el “establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario”, siendo ésta una cláusula genérica, el mismo artículo se dispone a pormenorizar las competencias exclusivas municipales, consistiendo, por nuestro interés, el surtido de aguas (apartado 3), así como la “policía urbana y rural, ó sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidas, cuidado de la vía pública en general y limpieza, higiene y salubridad del pueblo”. Será entonces, desde la posición municipal derivada de la Ley Municipal de 1877, junto con diferentes disposiciones relativas a regular la salubridad de las aguas, que el Ayuntamiento recogerá las demandas de la Cámara de la Propiedad de Valladolid para solicitar informes relativos a la salubridad de las aguas del Duero.

Este primer intento –o mención– a una posible municipalización no obtuvo los resultados esperados, si bien no resultó del todo estéril. Fue un primer paso en firme hacia una municipalización y posterior asunción de titularidad y gestión directa por parte del Ayuntamiento de Valladolid. En el marco de esta larga disputa entre consistorio y la concesionaria, vemos como la Cámara de la Propiedad Urbana toma una fuerte posición en favor de una mejora del abastecimiento de agua, siendo así, que en el año 1930

---

<sup>392</sup> Esta situación, la de constantes y sucesivas subidas de tarifa intentó revertirse por medio de la Real Orden de 18 de enero de 1909, declarando el Gobierno el carácter público del servicio de abastecimiento, así como la necesaria adecuación de las tarifas del suministro, fijadas en todo caso a través de un acuerdo entre ambas partes. Esta Orden finalmente fue anulada por el Tribunal Supremo, determinando éste que la Sociedad, de acuerdo con lo contenido en el contrato de concesión, tenía libre facultad para determinar el precio del suministro.

<sup>393</sup> GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid...*, op. cit., pp. 20.



promueve un concurso de proyectos de suministro de agua, proyecto que finalmente la Cámara cedió al Ayuntamiento, aunque no llegaría a buen puerto por el inicio de la Guerra Civil<sup>394</sup>.

Tras la sublevación del 36 se acuerda, en 1944, un nuevo acuerdo entre Ayuntamiento y concesionaria para “aumentar la presión a 25 metros en toda la capital y a completar la red en cinco años salvo casos de fuerza mayor, y según el orden de prelación siguiente: 1º Viviendas protegidas y del Ramo de Guerra en los terrenos de la antigua hípica y zona adyacente. 2º Otras ampliaciones a las zonas que más urgentemente lo reclamen establecidas de acuerdo con el Ayuntamiento, juzgándose del mayor interés dotar de agua a los barrios que, careciendo de este servicio, ya tienen alcantarillado construido. 3º Abastecimiento de la Rubia y la Victoria”<sup>395</sup>. Vemos de este modo la voluntad histórica del Ayuntamiento de Valladolid de aumentar las vías de suministro de muchas zonas de la ciudad, que durante años no habían tenido disponible un abastecimiento continuo de agua potable<sup>396</sup>. No obstante, como en años y décadas anteriores, los conflictos entre ambas partes continúan de forma evidente, surgiendo de este modo una sensación de agotamiento de un modelo, el concesional, que venía siendo el imperante en la ciudad desde que Unión Castellana adquirió, a perpetuidad y con libertad de establecimiento de tarifas, la concesión en 1876.

---

<sup>394</sup> Sobre el concurso convocado por la Cámara de la Propiedad Urbana, así como el proyecto de Enrique García Frías y Longinos Luengo Herrero, sobre un nuevo abastecimiento de agua en la ciudad de Valladolid, véase GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid...*, op. cit., pp. 21 - 24.

Como los autores exponen: “Nunca ha estado Valladolid tan cerca de tener un buen surtido de agua clara de manantial. El proyecto de Frías y Luengo, que lo buscaba a 50 kilómetros al Sur de la capital, estuvo a punto de verse hecho realidad. La Guerra Civil cortó definitivamente tan excepcional empeño”.

<sup>395</sup> *Ibid.*, p. 26

<sup>396</sup> Es importante destacar, por sus determinaciones, el Real Decreto de 9 de febrero de 1925, que aprueba el Reglamento de Sanidad Municipal, que sigue en gran medida las atribuciones municipales previstas en el Estatuto Municipal de 1924, orientando la acción de las corporaciones locales hacia una mejora de la higiene y salubridad. En este texto toma especial consideración la ordenación sanitaria del abastecimiento de agua, denotando la importancia que este servicio tiene para la vida del individuo, requiriendo siempre de agua de la mayor calidad.

En concreto nos interesa destacar las previsiones del art. 3: “deben procurar, por cuantos medios las leyes ponen a su alcance, la municipalización de los servicios de aguas potables [...] caso de no hallarse municipalizados estos servicios, estarán sometidos a su instalación y funcionamiento a la intervención y vigilancia sanitaria de los Ayuntamientos, por intermedio de sus organismos técnicos”. Las previsiones del Reglamento respecto las aguas se determinan en los arts. 5 a 8, en que se expone de modo claro la obligación municipal de asegurar la potabilidad de las aguas para el consumo humano.

Queda claro lo interesante y novedoso de las disposiciones del Reglamento de Sanidad Municipal por las palabras del Dr. Hapke, médico prusiano, que visitó España en 1927, y de esa visita y estudio del Reglamento terminó escribiendo en 1929 *El Reglamento de Sanidad Municipal juzgado por un técnico extranjero*. Sobre la visita y el contenido del libro, véase BARONA VILAR, Carmen, *Las políticas de la salud: La sanidad valenciana entre 1855 y 1939*, Ed. Universidad de Valencia, Valencia, 2006, pp. 21 y ss.

En fecha 16 de noviembre de 1952 se publica, en el Boletín Oficial de la Provincia, el acuerdo de municipalización del servicio de abastecimiento de agua, presentándose como única solución posible al decimonónico conflicto existente entre el Ayuntamiento de Valladolid y las diferentes concesionarias<sup>397</sup>. Este proceso no finalizaría hasta 7 años más tarde, en 1959, año en que se confirma la municipalización y la asunción del servicio por parte del Ayuntamiento, asumiendo la titularidad, así como la prestación directa del servicio.

Sin embargo, y como puede deducirse de los siete años transcurridos, el proceso no fue para nada fácil ni libre de conflictos. El 30 de noviembre de 1956 se adopta, por parte del Ministerio de la Gobernación, una resolución que estima la municipalización, haciéndose finalmente efectiva ésta en la Sesión Extraordinaria del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid de 17 de marzo de 1959, siendo efectivo el convenio adoptado por el Ayuntamiento el uno de mayo del mismo año (Base Undécima)<sup>398</sup>, y poniendo fin a la concesión que Sociedad Industrial Castellana tenía por un período de 95 años.

En el caso de Valladolid debemos destacar a modo de cierre de este apartado, la vital tarea realizada por el Ayuntamiento en pro de sus ciudadanos e industria, de dotarlos de un suministro de agua potable, de calidad, y de modo continuando, tratando siempre que se realice a unos costes asequibles para los usuarios. Lo deducimos esto a la vista del *proyecto de municipalización del servicio de abastecimiento de agua*, aprobado por el Pleno en Sesión de 29 de mayo de 1942<sup>399</sup>. En este texto queda claro, y derivado de las aspiraciones del Ayuntamiento expuestas múltiples veces a la concesionaria, la voluntad de “mejorar el abastecimiento, dotar de agua potable y filtrada a todos los barrios o núcleos de población hoy total o parcialmente desabastecidos”. Del mismo modo se pone de manifiesto las reiteradas subidas de tarifa del servicio, muchas veces, dificultando o imposibilitando el pago a los usuarios y consumidores.

---

<sup>397</sup> Muestra de ello la encontramos en lo dispuesto en la Sesión Ordinaria de 30 de abril de 1952 de la Comisión Permanente, en que se destaca la “negativa de la Sociedad Industrial Castellana a permitir la entrada del Sr. Ingeniero Jefe de la Sección Municipal de Vías y Obras, encargado de inspeccionar los servicios de abastecimiento de agua a la población”. En el mismo texto se confirma que “dada la importancia del servicio y la resistencia que la Sociedad Industrial Castellana ofrece para la buena prestación del mismo, se está en el caso de procurar la municipalización”, indicando el sometimiento al Pleno la procedencia de rescindir el contrato por incumplimiento de las obligaciones de Sociedad Industrial Castellana.

GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid...*, op. cit., pp. 118 - 119.

<sup>398</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>399</sup> *Ibid.*, pp. 119 - 123.

Se ha podido también comprobar que, por la otra parte, no siempre se tuvo la mejor voluntad, evidenciado esto por los múltiples conflictos sucedidos en torno a la concesión del Canal del Duero, con frecuentes subidas de tarifa o bien sin suministrar agua a ciertos barrios de la ciudad vallisoletana<sup>400</sup>. Como hemos referenciado antes, Sociedad Industrial Castellana no era una concesionaria que tuviera como objeto de actividad principal el suministro de agua, sino la explotación de grandes campos de regadío donde cosechaba la remolacha para con posterioridad fabricar azúcar, siendo una opción concebible que no fuera el abastecimiento su principal preocupación a la hora de afrontar los cambios que la sociedad de Valladolid requería.

#### **4. Reseña de casos destacados de municipalización tras la Guerra Civil.**

El impacto que tanto el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 como la Ley Municipal de 1935, así como también las Leyes Municipales del régimen franquista – si bien en menor medida, atendiendo a dos factores: el primero, la centralización que se pretendió con esas normas y, el segundo, las dificultades económicas de los municipios, que lastraron muchos intentos de gestión directa de servicios– tuvieron con relación a los procesos de municipalización es claro.

Esto no quiere decir que muchos sucedieran de forma efectiva, o terminaran con la resolución correspondiente, pero sí que podemos asegurar un claro movimiento o tendencia municipalizadora entre varios municipios<sup>401</sup>, extendiéndose ésta más allá del

---

<sup>400</sup> De modo claro se establece el posible régimen de subidas de tarifas en el Reglamento para la distribución de las aguas del Canal del Duero en la ciudad de Valladolid, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 3 de marzo de 1943. El art. 19 de la Reglamento determina que, en todo caso, la modificación de las tarifas deberá atenerse al procedimiento previsto en los arts. 4, 5 y 6 del Decreto-Ley de 12 de abril de 1924. En esencia en el Decreto-Ley se estipula que, si bien la bajada de tarifas es libre por parte del concesionario, la subida de éstas “exigirá un previo expediente justificativo, en el que informarán necesariamente la Jefatura de Obras públicas [...] siendo además oídas las Cámaras de la Propiedad, de Comercio, de la Industria y los Ayuntamientos interesados” (art. 5).

<sup>401</sup> Podemos destacar, por poner un ejemplo, la Memoria que la Comisión designada para su estudio [del abastecimiento de agua] presenta al Excelentísimo Ayuntamiento [de Burgos], conforme dispone el art. 171 del Estatuto Municipal, de 1929. Esta municipalización parece estar fundamentada en la interrupción constante del servicio que los vecinos de Burgos sufrían –constan varias reclamaciones elevadas por los vecinos del Municipio en 1911–, así como elevadas tarifas, hecho confrontado por el Ayuntamiento solicitando la modificación de éstas, e incumplimientos contractuales –en la Memoria se indica que la situación presente del abasto a la Ciudad por la Compañía de Aguas es tan de actualidad en lo que se refiere a lo defectuoso del servicio, el cual se suprime normalmente en período importante del año durante ocho horas diarias–.

Otro Municipio que consideró la municipalización como sistema para evitar las “prácticas especulativas y de las cada vez más graves deficiencias del servicio por la falta de inversiones y la reducción

servicio de abastecimiento de agua y abarcando otros servicios de clara naturaleza y tradición municipal, como el de transportes urbanos<sup>402</sup> o el de pompas fúnebres<sup>403</sup>.

Por este motivo queremos dar muestras de algunos procesos vinculados a la municipalización del servicio de abastecimiento de agua sucedidos en varios municipios españoles.

#### A. Las aguas en Coruña<sup>404</sup>.

La historia del abastecimiento de agua en A Coruña no muestra muchas más novedades que las que pueda aportar cualquier otra ciudad peninsular de tipo medio – aproximadamente, la población coruñesa era de 40.000 habitantes en 1900–, vinculada al uso de unas fuentes de suministro decimonónicas que ya no son suficientes para satisfacer

---

de los caudales” es el de Málaga, ciudad que municipalizó el servicio de abastecimiento de agua en 1913. HEREDIA-FLORES, Víctor-Manuel, “El abastecimiento de agua en Málaga (1860 - 1930): de negocio privado a servicio público”, en MATÉS BARCO, Juan Manuel y ROJAS RAMÍREZ, José Juan Pablo (Coords.), *Agua y Servicios Públicos en España y México*, Editorial de la Universidad de Jaén, Jaén, 2018, pp. 121 - 153.

<sup>402</sup> En Barcelona podemos encontrar un “Proyecto de Municipalización de los Transportes Urbanos”, en *Gaceta Municipal de Barcelona*, núm. 49, año XXXIX, de 8 de diciembre de 1952.

<sup>403</sup> Sobre la municipalización del servicio de pompas fúnebres en Barcelona, véase MAGALDI MENDANA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, op. cit., p. 186 - 190.

Otro caso de municipalización de servicios funerarios sería el de Logroño. Para el caso de la ciudad riojana, véase GONZÁLEZ LÓPEZ, Manuel, “Una municipalización del servicio de Pompas fúnebres”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 25, 1946, pp. 47 - 50. Tal como el autor nos expone, el caso de Logroño reviste especial interés, dado que si bien el Ayuntamiento parece ser consciente de las dificultades económicas que representa la municipalización y asunción de la gestión del servicio para la Hacienda Local, decide, en aplicación de la Ley Municipal de 1935, explotar el servicio combinando “los procedimientos que autoriza el artículo 135 de la propia Ley bajo sus epígrafes a) y d), es decir, se resolvió la municipalización directa sin órgano de gestión autónoma y en régimen de concesión del monopolio por veinte años, que se adjudicó mediante la oportuna celebración de concurso público”.

De este modo queda clara la tesis que llevamos sosteniendo a lo largo del trabajo, la posibilidad de municipalizar un servicio, es decir, realizar una serie de trámites legalmente establecidos para adquirir, de este modo, la titularidad del servicio, sin necesidad de asumir, en un primer momento, la gestión directa del servicio sea o no en monopolio. Si bien puede resultar hasta cierto punto contradictorio, si nos situamos en los años 40 y 50 del siglo pasado, queda claro que las Haciendas locales, mermadas, no podían hacer frente a una gestión directa, motivo por el cual, buscar una situación intermedia para, posteriormente, y tras la preparación suficiente, asumir la gestión directa monopolística del servicio, podía ser, sin duda, una opción a tener en cuenta.

<sup>404</sup> Sobre la historia del abastecimiento de agua en la ciudad de A Coruña, véase GIADÁS ALVAREZ, Luis Antonio; MIRÁS-ARAUJO, Jesús; PIÑEIRO-SÁNCHEZ, Carlos; REGO VEIGA, Gustavo y MARTÍNEZ-LÓPEZ, Alberte (Dirs.), *Aguas de La Coruña, 1903 - 2003: Cien años al servicio de la ciudad*, Ed. LID Editorial Empresarial, Madrid, 2004. Otra obra de referencia es la de NÁRDIZ ORTIZ, Carlos y VALERIO SOLSONA, Carlos, *El abastecimiento de agua en La Coruña. El papel del servicio de aguas en la construcción de la ciudad*, Ed. EMALSCSA, Coruña, 1995.

una creciente demanda ciudadana de agua<sup>405</sup>, así como escasa para el proceso de industrialización que se vive en España a finales del siglo XIX y principios del XX. Y como sucede en todo el territorio, se perciben los efectos devastadores de la Guerra Civil sobre las arcas públicas de los municipios, limitando su actuación, añadiendo a todo ello una legislación municipal tendente a la centralización y uniformidad, constriñendo su autonomía.

La inversión de capital extranjero<sup>406</sup>, por la evidente ausencia de recursos financieros que como otras tantas ciudades se acusaba en A Coruña, fraguó la sociedad de Aguas de La Coruña en 1903<sup>407</sup>, con un capital inicial de 2.5 millones de pesetas, obteniendo una concesión de aprovechamiento de aguas del río Barcés para abastecer a la población al siguiente año<sup>408</sup>. Esta concesión deriva del proyecto de 1893 realizado por el ingeniero Juan Manuel Fernández Yáñez a instancia del Ayuntamiento, con el objetivo de dotar a los coruñeses de un caudal de 100 litros por segundo. Estas obras finalizaron en 1908, de la mano del nuevo concesionario<sup>409</sup>. Durante los siguientes años el servicio se prestó de forma adecuada, de modo regular, sin mayores problemas que los posibles derivados del momento, con un crecimiento sostenido de la demanda de consumo de agua, tanto por parte de la población como de la industria –fruto, en gran parte, por el papel intervencionista estatal en aras de fomentar el crecimiento industrial–<sup>410</sup>.

---

<sup>405</sup> Sobre las primeras fuentes de suministro de agua en A Coruña, en el siglo XVII y XVIII, véase VALEIRO SOLSONA, Carlos, “Los orígenes del abastecimiento de agua a la ciudad de La Coruña”, en BORES, Fernando (Coord.), *Actas del segundo congreso nacional de historia de la construcción: A Coruña, 22 - 24 de octubre de 1998*, Ed. Universidade da Coruña, A Coruña, 1998, pp. 483 - 488.

<sup>406</sup> Previamente a la concesión de 1904 se otorgó otra a los Srs. Bayliss y Balderyó, los cuales la transmitieron a la sociedad *The British and Foreign Trading*, la cual hizo lo propio con la sociedad *The Corunna Water Works Comapny*, empresa que, si bien empezó las obras para modernizar el suministro de agua en 1893, seis años después no se mostraban avances significativos, el Ayuntamiento decidió rescindir el contrato. MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte y PIÑEIRO SÁNCHEZ, Carlos, “Nacemento e desenvolvemento dun servicio público esencial: o abastecemento de auga na cidade de A Coruña, 1903 - 1936”, en *Cuadernos de Estudios Gallegos*, núm. 116, 2003, pp. 181 - 182.

<sup>407</sup> Por lo tanto, una concesión otorgada bajo el régimen de la Ley de Aguas de 1879 a nivel estatal y con la intervención, casi residual, vinculada a la legislación municipal de 1877, leyes que si bien reconocen una competencia en “surtido de aguas” limitan las posibilidades que los entes locales tienen de gestionar los servicios, en un contexto de aumento de necesidades urbanas, que serían recogidas más adelante en el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 ampliando los márgenes de actuación municipal.

<sup>408</sup> MATÉS BARCO, Juan Manuel, “Las empresas de abastecimiento de agua en la España del Norte (1840 - 1970)”, en GONZÁLEZ RUIZ, Luis y MATÉS BARCO, Juan Manuel (Coords.), *La modernización económica de los ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*, Ed. Universidad de Jaén, Jaén, 2008, p. 276.

<sup>409</sup> Información disponible en la página web de la empresa pública de abastecimiento de agua de A Coruña, la Empresa Municipal de Aguas de La Coruña (EMALCSA).

Disponible en: <https://www.emalcsa.es/index.php/es/nodo/id/71>

<sup>410</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte y PIÑEIRO SÁNCHEZ, Carlos, “Nacemento e desenvolvemento dun servicio público esencial...”, *op. cit.*, p. 185 - 186.

El inicio de la Guerra Civil representó un cambio en esa tendencia que podríamos llegar a calificar de “positiva”, con todas las salvedades posibles y dadas las circunstancias del momento. Se da inicio de este modo a un largo período en que, si bien la ciudad gallega creció, no lo hizo de forma paralela la oferta de agua, escaseando y provocando severos problemas que llevaron incluso a frecuentes interrupciones del servicio<sup>411</sup>. Se requiere, para tratar de buscar una solución acorde a las nuevas necesidades, de una nueva concesión sobre las aguas del río Mero<sup>412</sup>, que amplían los 100 litros/segundo previstos en la primera concesión en otros 100 litros. Esta no fue la última concesión de Aguas de La Coruña obtendría, pudiendo encontrar la de 1953, concediendo un caudal de 375 litros de agua por segundo, si bien las obras necesarias para suministrar tal caudal no finalizarían hasta 1960<sup>413</sup>.

No obstante, estas ampliaciones se vieron insuficientes para abastecer de agua a la población coruñesa<sup>414</sup>, hecho que motivo y precipitó la voluntad municipal de asumir, a través del procedimiento establecido a tal efecto, el servicio público de abastecimiento de agua en monopolio a través de la municipalización, la cual se hizo efectiva en 1967 tras la cesión por parte de Aguas de A Coruña de la tercera concesión al Ayuntamiento y pasando éste al control de la sociedad.

---

<sup>411</sup> MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte y MIRÁS ARAUJO, Jesús, “La historia de los servicios públicos en las ciudades gallegas: un programa de investigación”, en *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, núm. 703, 2007.

<sup>412</sup> Sobre esta concesión vinculada a la necesidad de atender de modo urgente las viejas y nuevas necesidades surgidas en la ciudad de Coruña, véase MIRÁS ARAUJO, Jesús, “La empresa «Aguas de La Coruña, S.A.». La prestación de un servicio público básico en una ciudad de tipo medio entre 1939 y 1968”, en *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, núm. 3, 2002, pp. 87 - 97.

<sup>413</sup> MIRÁS ARAUJO, Jesús y PIÑEIRO SÁNCHEZ, Carlos, “El abastecimiento de las aguas en la ciudad de A Coruña durante el Franquismo”, en *Revista Galega de Economía*, núm. 2, vol. 12, 2003, p. 5.

<sup>414</sup> Sumando a todo ello problemas de carácter económico, de financiación, y los problemas, para la compañía, vinculados a la fijación de la tasa por parte de la Administración, que limitaban la capacidad de adquirir liquidez para afrontar nuevos desembolsos. Sin duda esta falta de recursos de la empresa privada evitó cualquier tipo de iniciativa para realizar o mejorar la red y la infraestructura, menoscabando el servicio y provocando los consecuentes problemas de suministro y escasez de agua. Esta tónica fue la general en la España de la postguerra, revirtiendo el auge empresarial y de financiación privada vivido durante el siglo XIX. MATÉS BARCO, Juan Manuel, “La conquista del agua: importancia urbana y económica”, en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, núm. 174, 2000, pp. 29 - 56.

## B. La municipalización del abastecimiento de agua en Pamplona.

La escasez de agua en la ciudad navarra es una constante<sup>415</sup>, repitiéndose la invariable precariedad que afloró en los municipios hacia mitad del siglo XIX por el incremento de las necesidades sociales, por la voluntad de asumir una posición de bienestar necesaria para el desarrollo vital. Y será a través de una concesión de agua<sup>416</sup>, otorgada por un período de 90 años<sup>417</sup>, siguiendo los límites y pautas marcadas por la Ley de Aguas de 1879 con relación a los límites temporales de las concesiones, cómo se intentó solucionar el problema de traída de aguas y de escasez<sup>418</sup>, así como los problemas derivados de la higiene y salud pública en las aguas.

El 13 de junio de 1893 se constituye<sup>419</sup> la sociedad “Conducción de Aguas de Arteta”<sup>420</sup>, promovida por el ingeniero Aguinaga, sociedad que resultó concesionaria del servicio de abastecimiento de agua y que, de modo paralelo, se vinculará también íntimamente al sector eléctrico, con la clara intención de aprovechar las aguas sobrantes del manantial<sup>421</sup>, aquellas que no serían dedicadas a la ciudad de Pamplona que,

---

<sup>415</sup> Sobre los antecedentes de suministro de agua previos a Sociedad Conducción de Aguas de Arteta, véase MATÉS BARCO, Juan Manuel, “Las empresas de abastecimiento de agua en la España del Norte...”, *op. cit.*, pp. 269 - 298.

<sup>416</sup> Concesión nada fácil de otorgar a ninguna empresa privada, por caducidad de éstas o bien por quedar desiertas. En 1889 la concesión con la que fue agraciado el Sr. Alfred Beavis y posteriormente transferida a la *The Pamplona Waterwork Limited* se declaró caducada por incumplimientos varios del contrato de concesión y, una nueva convocatoria de 1893 del Ayuntamiento quedó desierta. MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*, p. 197.

Igual que en el caso de Barcelona vemos una clara incidencia de empresas de capital extranjero, principalmente francés y belga, en otras ciudades de España fueron los británicos los que entraron de lleno en el mercado del agua, como también sucedió en Sevilla, con la *The Seville Water Works Company Limited*, empresa dedicada a proveer de agua a los sevillanos y que éstos la denominaban popularmente como el *agua de los ingleses*. SALAS, Nicolás. *Sevilla, crónicas del siglo XX*, Tomo I, 1895 – 1920, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 199, pp. 37 - 38.

<sup>417</sup> MEMBIELA GUITIÁN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.*, p. 157.

<sup>418</sup> Esa escasez, como apunta MEMBIELA, “alcanzó agudos caracteres a partir del año 1928”. *Ibid.*, p. 157.

<sup>419</sup> Podemos destacar el objeto social de la compañía, recogido en el Registro Mercantil de Pamplona del año 1893: “conducir las aguas desde los manantiales de Arteta, Valle de Ollo, a esta ciudad, con estricta sujeción a las condiciones de la concesión y adjudicación de la misma [...] por los precios marcados en las tarifas aprobadas por la autoridad competente y para destinar el exceso directa o indirectamente a los usos industriales que la misma Sociedad determine, sin perjuicio siempre de las condiciones de la concesión otorgada a la Sociedad por el Ayuntamiento. Los objetos de la Sociedad podrán ampliarse en cualquier tiempo por la Junta General de Accionistas”.

Texto reproducido de MATÉS BARCO, Juan Manuel, “Las empresas de abastecimiento de agua en la España del Norte...”, *op. cit.*, p. 284.

<sup>420</sup> Nombre dado por la captación de las aguas subterráneas de un manantial, el Arteta, situado aproximadamente a unos 25 km de Pamplona, siendo éste el principal aporte de agua a la ciudad de Pamplona.

<sup>421</sup> Iniciativa que se empezó a ejecutar en 1896 tras los estudios y proyectos de Ramón de Aguinga, ingeniero promotor de la empresa. GARRUÉS IRURZUN, Josean, “Medio siglo de inversiones en las

recordemos, requería de grandes cantidades de agua atendiendo a la situación de escasez hídrica<sup>422</sup>.

Las dificultades de suministro por las que pasaba la ciudad no se solucionaron con la concesión ostentada por Aguas de Arteta, añadiéndose problemas vinculados a la salubridad de las aguas, así como altas tarifas que dificultaban el acceso al agua a grandes capas de la población<sup>423</sup>. Esta conflictividad fue el caldo de cultivo para que en 1934 se iniciase el expediente de municipalización, bajo las disposiciones del Estatuto Municipal de 1924 al no haberse aprobado todavía el republicano de 1935, del servicio por parte del Ayuntamiento –a la cual, como es lógico, se opuso la Sociedad de Aguas de Arteta– en base a la protección el interés general al tratarse el suministro de agua de una primera necesidad de obligado cumplimiento por parte del municipio. Si bien el rescate de la concesión sucede el 8 de febrero de 1936<sup>424</sup>, la insurrección militar que depuso a la República paralizó todo el proceso administrativo durante tres años<sup>425</sup>, no siendo efectivo hasta julio de 1940.

---

empresas de electricidad navarras (1887 - 1955), la evolución de la formación de capital en el sector eléctrico navarro”, en *Gerónimo de Uztariz*, núm. 8, 1993, p. 35 - 36. Del mismo autor, “Mérito y problemas de las eléctricas pioneras: Arteta, 1893/98 - 1961”, en *Revista de Historia Industrial*, núm. 31, 2006, pp. 65 - 107.

Algunos de los trabajos que la sociedad de Aguas de Arteta acometió en el sector eléctrico lo podemos encontrar en GALÁN SORALUCE, Francisco Javier, “Central y línea eléctrica de Eguíllor”, en *Pregón siglo XXI*, núm. 55, 2020, pp. 81 – 83.

<sup>422</sup> La escasez de caudal de agua se atribuyó por la sociedad de Pamplona al uso industrial y de producción eléctrica que la Compañía de Aguas de Artola realizaba. Se observan reiteradas críticas al sistema concesional, sobre todo por su larga temporalidad, así como por el afán de lucro demostrado por la empresa privada, críticas promovidas por el poco caudal disponible y por la turbiedad de las aguas. ALEGRÍA SUESCUN, David, *Historia del abastecimiento de agua en la Comarca de Pamplona*, Ed. Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, Iruñerriko Mankomunitatea, 2011, pp. 63 - 64.

<sup>423</sup> El abastecimiento domiciliario no estaba generalizado entre la población urbana de Pamplona, así como en barrios situados fuera de las murallas, carentes de infraestructura básica, suministrándose de agua a través de fuentes y pozos públicos. ANAUT BRAVO, Sagrario, “Higiene urbana y mortalidad en pamplona (1880 - 1935)”, en *Revista de Demografía Histórica*, núm. 2, vol. 20, 2002, pp. 113 - 146. La autora analiza el papel clave del Municipio de Pamplona y de sus políticas sanitarias y de regulación higiénica de las aguas, las cuales permitieron una substancial reducción de la mortalidad, así como de las enfermedades vinculadas al consumo de agua insalubre. Como en el caso de Barcelona, “las murallas se convirtieron en la antítesis de la higiene, la salud [...] constreñían los avances higiénicos incorporados en las ciudades abiertas desde el momento en que no dejaban circular el aire, escaseaban los espacios abiertos al esparcimiento y las penumbras se imponían a los espacios soleados”. (p. 119).

<sup>424</sup> En la sesión de 8 de febrero de 1936 del Pleno del Ayuntamiento se decide: “proceder a la municipalización, con carácter de monopolio, del servicio de abastecimiento de aguas potables a la ciudad, aprobándose íntegramente la memoria redactada por la Comisión Espacial de señores técnicos y concejales, el diez de agosto de 1935”. GARRUES-IRURZUN, Josean, *Public utility of water and private service of production and distribution of electricity in Pamplona, 1893 - 1961*, Ed. Fundación Sepi, Madrid, 2008, p. 21.

<sup>425</sup> También un recurso interpuesto por la Sociedad en 1937 ante la Junta Técnica de Burgos, así como una entrevista con el Ministro de Obras Públicas, con el objetivo de detener lo que ya parecía irreversible, la efectiva asunción de titularidad sobre el servicio por el Municipio de Pamplona y el posterior monopolio sobre la actividad de prestación del abastecimiento de agua potable.



Al contrario que otras poblaciones que requirieron del auxilio privado para afrontar el abastecimiento de agua tras la Guerra Civil –como sería el caso de Barcelona o Terrassa–, el Ayuntamiento de Pamplona asumió la gestión directa a través de una Comisión mixta compuesta por agentes del propio Ayuntamiento y por población civil, adquiriendo para la prestación del servicio la propiedad de las instalaciones y procediendo a realizar tantas obras como fueran necesarias para mejorar tanto el suministro como la calidad de las aguas<sup>426</sup>. La municipalización del servicio de abastecimiento de aguas se consumó el 18 de julio de 1940, creándose por parte del Ayuntamiento el Servicio Municipal de Aguas de Arteta tras la indemnización a la anterior concesionaria por un valor de 4.5 millones de pesetas.

---

<sup>426</sup> MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.*, p. 158 - 159.

### III. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y SU INCIDENCIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.

#### 1. El agua en el contexto constitucional.

##### A. La visión medioambiental del recurso natural.

La evolución del Derecho de aguas ha venido caracterizada, como hemos podido ir comprobando a lo largo del recorrido histórico-jurídico antes expuesto, por la consideración del recurso natural como elemento central en la regulación. Así pues, dominando el recurso es posible el desarrollo de todas las actividades derivadas –o como abría la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas en su Preámbulo, para realizar todos aquellos cometidos o funciones que pueden considerarse como “indispensable para la vida y la inmensa mayoría de actividades económicas [...] y susceptible de usos sucesivos”–.

Este recurso natural, si bien indispensable y necesario para la vida humana en un sentido amplio, ha venido sido considerado como un recurso de carácter o con un contenido económico, caracterización altamente compleja y preocupante<sup>427</sup>, por considerar este bien como susceptible de ser una mercancía más<sup>428</sup>.

Sin duda esta perspectiva económica de los recursos naturales se basa en su aprovechamiento para el beneficio privado, revistiendo ese uso y beneficio privativo en un beneficio social, para todos, resultado de un desarrollo o progreso económico y social que beneficia a todos<sup>429</sup>. Este modelo fue el dominante, pregonando las bondades de la privatización, traspasando a manos privadas aquellas empresas públicas y bienes de marcado carácter público en aras de conseguir un desarrollo económico que sólo desde la competitividad del mercado se podía conseguir<sup>430</sup>.

Se aprecia, sin duda, un creciente interés por el agua por el surgimiento de nuevas necesidades, desde las derivadas del abastecimiento a poblaciones, por el increíble

---

<sup>427</sup> Una complejidad fruto, en gran parte, por los procesos vinculados a la globalización e internacionalización de las economías estatales, que se interrelacionan de forma constante y abriendo el mercado a nuevas materias y bienes de consumo, como sería el agua. Unos efectos devastadores para los Estados y, para el Estado del bienestar, dado que “mientras los actores económicos piensan y actúan

aumento de éstas, a todas aquellas vinculadas a la producción agrícola o a la utilización de las aguas para poder proveer a una incipiente y, posteriormente asentada, industria<sup>431</sup>. Esta situación ha provocado la necesidad de que una autoridad pública intervenga, en mayor o menor intensidad, a la hora de regular qué usos pueden darse a este bien, escaso

---

transnacionalmente y, de este modo, eluden el control y la política nacional-estatal, las consecuencias de la economía transnacional –paro y pobreza crecientes– deben abordarse nacional-estatalmente”. BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998, p. 139.

Esta globalización que, sin duda, fenómeno asentado ya en nuestras economías, generando unos rápidos movimientos financieros y de actividades que superan el territorio de la nación-estado, sin que exista una efectiva soberanía internacional capaz de articular unas reglas fijas de control, como apunta CASSESE, Sabino, “El espacio jurídico global” [traducción del italiano de CALVO MONTORO, M. J.], en *RAP*, núm. 157, 2002, pp. 11 - 26.

Por su parte, BAUMAN expone cómo el capital es capaz de superar cualquier tipo de barrera o intento de responsabilidad que se le interponga de forma simple, moviéndose a otros sitios –a los que BECK considera “Estados débiles”– con la finalidad de mantener, o aumentar, sus ganancias e inversiones. Se aprecia en el texto que las fronteras, la geografía, se ha difuminado, casi desaparecido, liberándose los centros de decisión y creando un marco de desigualdad social que favorece la acumulación de riqueza para unos, mientras que otros seguirán insaturados en un “localismo”, no beneficiándose de los posibles –y cuestionables– beneficios de la globalización. BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Sobre las transformaciones que la globalización está causando, afectando y, en parte, asumiendo el Derecho administrativo, véase MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 2004. Como el autor acertadamente advierte, y siendo un hecho que debería causar cierta alarma, la pérdida de soberanía estatal en favor de las grandes corporaciones que imponen sus agendas provoca, por las interconexiones en el mundo económico y político que, aunque “siga siendo el Estado el autor de las normas jurídicas y la Ley nacional su vehículo básico, el *origen real* de las mismas se encuentran a menudo en instancias supraestatales públicas o privadas” (p. 59).

<sup>428</sup> Esta mercantilización ha llegado al punto de la posibilidad de especular con la compra de derechos de uso de agua superficial en el Estado de California, recurso que cotiza en el mercado de futuros de Wall Street.

<sup>429</sup> BELLAMY FOSTER, John, *La ecología de Marx. Materialismo y naturaleza*, Ed. El Viejo Topo, Madrid, 2000, pp. 177 - 178.

<sup>430</sup> HALL, David y LOBINA, Emanuele, “International actors and multinational water company strategies in Europe, 1990 - 2003” en *Utilities Policy*, vol. 15, issue 2, 2007, pp. 64 – 77. En este trabajo los autores constatan una clara política de mercantilización de los créditos a países periféricos, principalmente de Europa del Este y países de la extinta Unión Soviética, por parte de bancos y fondos de desarrollo, a cambio de la privatización de sectores económicos estatales.

Un caso que representa de modo claro el pensamiento neoliberal de los años 70 y 80 es la privatización de las empresas estatales de suministro de agua en Reino Unido, por obra de la Primera Ministra Margaret Thatcher. “The Thatcher government has proved to be the most radical, since *no* nationalized enterprise is, in principle, safe in the public sector. In practice, the only condition required for a State-owned firm to become candidate for privatization is saleability. The Conservative government has transferred to private owner-ship not only firms in the competitive sector but also monopolies or quasi-monopolies such as British Gas and British Telecom (with steel, electricity and water soon to follow). No industrial sector has remained untouched”. VIKERS, John and WRIGHT, Vincent, “The politics of industrial privatization in Western Europe: an overview”, en VIKERS, John and WRIGHT, Vincent (Eds.), *The politics of privatization in Western Europe*, Ed. Taylor & Francis e-Library, 2005, p. 8 .

Sobre la política de privatización de los servicios de abastecimiento urbano tras la venta, en 1989, de la *Regional Water Authorities*, véase BAKKER J., Karen, “Paying for Water: water pricing and equity in England and Wales, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, núm. 2, vol. 26, 2001, pp. 143 - 164.

<sup>431</sup> JORDANA DE POZAS, Javier, “La evolución del Derecho de las aguas en España...”, *op. cit.*, pp. 9 - 62.

y gravemente afectado por la actividad humana, imprescindible para el aseguramiento de la vida, así como de las actividades económicas dependientes.

No obstante, nos encontramos en unos tiempos de cambio, de eso no hay duda. Uno de los más profundos producidos desde finales del Siglo XX es la concienciación sobre la importancia que el medio ambiente en general, y los recursos hidráulicos en particular, tienen<sup>432</sup>. Enfatizando la necesidad de proteger el medio ambiente –gravemente afectado por el desarrollo económico–, tanto para las presentes generaciones como para las futuras, a fin y efecto de mejorar las condiciones de vida<sup>433</sup>. De esta voluntad de cambio, de mejorar la situación, nace la preocupación de los poderes públicos, recogiendo el eco de la sociedad civil<sup>434</sup>, de proteger y hacer frente al imparable avance del hombre sobre la naturaleza iniciado siglos antes, situación que pone en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas<sup>435</sup>.

---

<sup>432</sup> PRAT FORNELLS, Narcís, “Agua y medioambiente”, en BADIA MARTÍ, Ana María (Dir.) y HUICI SANCHO, Laura (Coord.), *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2018, pp. 71 - 77.

<sup>433</sup> Desde el 19 de diciembre de 1966, con la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Nueva York –ratificado por España el 27 de abril de 1977– se reconoce en el art. 11 el derecho “de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. Años más tarde es posible encontrar la confirmación de la necesaria protección al medio ambiente y a los recursos naturales en la Conferencia Mundial sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en el año 1972. Siguiendo esta nueva línea que Naciones Unidas había abierto, el hito en la voluntad internacional de protección del medio ambiente lo encontramos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrado en la ciudad brasileña de Río de Janeiro entre los días 3 y 14 de junio de 1992, siendo pionera en adoptar los dictados del desarrollo sostenible como la forma equitativa entre el propio desarrollo económico e industrial y las aspiraciones ambientales de las generaciones presentes y futuras.

<sup>434</sup> Situación que ya detectaba MARTÍN MATEO en los setenta, el aumento de una conciencia social respecto la necesidad de frenar la degradación ambiental. Sin duda, el profesor manifiesta que “en España ha cuajado también este clima, aunque el movimiento asociativo es poco intenso y quizá se resiente de un cierto personalismo”, pero sin embargo estos últimos años el crecimiento ha sido exponencial, vinculado muchas veces a una gran respuesta social ante grandes desastres naturales. MARTÍN MATEO, Ramon, *Derecho ambiental*, Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977, p. 16.

<sup>435</sup> El régimen económico mundial dominante condiciona de forma severa la adopción de medidas tendentes a la mitigación y adaptación al cambio climático, ante la dificultad de revertir un daño provocado a la Tierra durante décadas, creándose una paradoja que nos hace escoger entre proseguir con el modelo industrial actual o bien, frenar este desarrollo económico –ante ciertas amenazas de paralización de la producción y de pobreza– a través de un marco regulatorio que anteponga el medio ambiente como pieza central. NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico”, en *RCDP*, vol. XI, núm. 1, 2002, pp. 1 - 30.

Interesa destacar aquí que, paralelamente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se celebró, también en Río de Janeiro, el “Foro Global de las ONG” advirtiendo que el modelo económico se construye “sobre el mito del crecimiento ilimitado y que ignora los límites finitos de la Tierra”, añadiendo que el desarrollo sostenible sustentado por la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo no se consigue “transformando una mera categoría económica, restringiendo al empleo de nuevas tecnologías y subordinando a cada nuevo producto del mercado” sino que para efectivamente llegar a un modelo sostenible, económicamente y medioambientalmente “ los países ricos tienen el deber de frenar, estabilizar y más aún, revertir sus tasas de crecimiento, para que otros países puedan buscar y ejercer su derecho a niveles de vida dignos y otros derechos ciudadanos para sus pueblos”.

La Carta Magna, en su articulado, prevé la necesaria protección del medio ambiente<sup>436</sup>, en el art. 45 CE, siendo los poderes públicos los responsables de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”<sup>437</sup>. De este modo encontramos una obligación ineludible evidente, impuesta por la Constitución: la adopción, por parte de las autoridades competentes, de una actitud proactiva en la protección, mantenimiento y restauración de aquellos recursos que forman parte del medio ambiente<sup>438</sup>.

Sin duda debemos incluir el agua por su importancia en los ciclos ecológicos, así como para el mantenimiento de un nivel de vida adecuado y digno, entre estos recursos naturales de necesaria protección. Especialmente ante los adversos efectos que el cambio climático, y el modelo productivo que lo genera, produce<sup>439</sup>. No puede obviarse, con todo, la perspectiva económica que el agua adquiere, que proviene en esencia del hecho de ser un bien escaso e imprescindible para el desarrollo económico y social<sup>440</sup>. Una perspectiva que, sin duda, no puede predominar ni imponerse, bajo ningún concepto, por la necesidad

---

<sup>436</sup> Art. 45.1 CE: “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.

Sobre la formulación, el contenido y la configuración del art. 45 CE, véase PÉREZ SOLA, Nicolás, “El derecho-deber de protección del medio ambiente”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 949 - 986.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, “El medio ambiente en la Constitución española”, en *DA*, núm. 190, 1981, pp. 337 - 350. Como indica el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ el texto de art. 45.1 CE “opera en dos direcciones diferentes, una positiva (el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona), otra negativa (el deber de conservarlo).

<sup>437</sup> Solidaridad colectiva que debe vincularse de forma directa con lo dispuesto en los arts. 9.2 y 105 de la Constitución, asegurando una efectiva participación ciudadana en materia ambiental. BERBEROFF AYUDA, Dimitry, “De las competencias administrativas a la democracia ambiental”, en *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 78, 2005, p. 68.

<sup>438</sup> En este sentido, de superar los intereses sectoriales en favor de un interés superior y colectivo, como sería la protección al medio ambiente, a disponer de un aire y agua de calidad, véase ARROYO, Miguel A. “Elementos de una política del medio ambiente”, en *DA*, núm. 145, 1972, pp. 77 - 96.

<sup>439</sup> Uno de estos sectores industriales que genera una alta contaminación a los recursos hídricos, afectando de forma severa los ecosistemas y, por ende, limitando la disponibilidad de agua para otras actividades, por ejemplo, aquellas centradas en cubrir las necesidades básicas del ser humano, sería el de la minería. NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “Repercusiones ambientais das canteiras: aproximación xurídica a certas técnicas de control e vías de limitación dos impactos”, en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 20, setembro-décembro 1998, pp. 201 - 218.

<sup>440</sup> Es en estos términos se expresa la Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible de 1992:

“Principio No. 4 El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos”.

del agua como recurso esencial para la vida. Esto, no es óbice para que se realice un uso eficiente y sostenible de los recursos hídricos, atendiendo a las necesidades sociales y al contexto ambiental del momento<sup>441</sup>.

Ante las eventuales incertidumbres ecológicas y del mercado<sup>442</sup>, encontramos protección de ciertos bienes que nuestra Constitución considera de gran importancia para el desarrollo de determinadas actividades. Es en el art. 132 CE donde realiza esta especificación, instituyendo ciertos bienes como demaniales, situándolos bajo la titularidad estatal. Gracias a esta previsión, se vigorizó una institución clásica ya comentada, la del dominio público, la de la propiedad pública sobre ciertos recursos, en general, unos que son básicos, importantes e imprescindibles para el poder público.

La introducción en el texto constitucional de elementos concretos del demanio marítimo-terrestre e hidrológicos implica una visión ecológica de los recursos, un cambio en la conciencia del constituyente y, también, del legislador. En tanto que, a través de las leyes de desarrollo de los diferentes recursos, como la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que ordena el régimen del agua, vincula este recurso con la protección al medio ambiente<sup>443</sup>. De esta suerte vemos como el art. 45 y 132 de la CE se vinculan, formando un binomio entre la protección al medio ambiente y la declaración pública de ciertos recursos.

## B. El dominio público hidráulico derivado de la Constitución.

Como ha quedado claro, el agua es un recurso natural de valor incalculable para cualquier tipo de actividad humana, incluyendo la propia subsistencia. Siendo así, es imprescindible que la regulación observe al recurso desde una perspectiva correcta, como la ambiental<sup>444</sup>, regulando y primando aquellos aprovechamientos que no menoscaben –

---

<sup>441</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. “Administración de los recursos hídricos...”, *op. cit.*, pp. 7 - 34.

<sup>442</sup> ESTEVE PARDO, José. “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental”, en ESTEVE PARDO, José (Coord.). *Derecho del medio ambiente y administración local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 201 - 212.

<sup>443</sup> Vid. Art. 13.3 de la derogada Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. En idéntica redacción el art. 14 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

<sup>444</sup> MARTÍN MATEO, Ramon, *Derecho ambiental...*, *op. cit.*, p. 71 - 72.

o al menos, no totalmente— el recurso. Y una de las regulaciones que permite un uso racional del agua es, sin duda, su demanialización.

No entendemos necesario, por haber tratado con anterioridad el tema, exponer el régimen de titularidad de las aguas bajo el marco regulatorio establecido por las Leyes de Agua de 1866 y de 1879. En ellas se afirma el régimen de dominio público de las aguas, extendiéndose a la mayor parte de los recursos hidráulicos<sup>445</sup>.

La siguiente referencia infranqueable, prosiguiendo una línea cronológica, si bien ya se ha realizado, respecto a la regulación del dominio público en España a través del CC<sup>446</sup>, que desde su art. 338 y siguientes da cobertura a “los bienes según a las personas a que pertenecen”. En este primer artículo se estipula la gran separación radical existente entre las dos formas de propiedades que los bienes pueden ostentar, la pública y la privada. En el desarrollo de estas dos formas, debemos detenernos en el Título IV del CC, que bajo la rúbrica “De algunas propiedades especiales” regula, en el Capítulo I las aguas, debiendo desde ese momento estarse a la regulación contenida en el CC, pero también a la prevista en la Ley de Aguas de 1879<sup>447</sup>.

En el art. 339 del CC se da cobertura en primer lugar a aquellos bienes de dominio público que se destinan al uso público “como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos” (apartado 1º), bienes que tienen diferente naturaleza y características, componiendo un elenco heterogéneo; en segundo lugar, si bien también pertenecen al Estado, aquellos que “sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión” (apartado 2º). Prosiguiendo con los bienes pertenecientes a la Administración, en el art. 340 del CC, a modo de cierre,

---

<sup>445</sup> En palabras de ANABITARTE, “el *Señorío nacional* sobre las aguas ha cristalizado en el término *dominio público*”. GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas...*, *op. cit.*, p. 318.

<sup>446</sup> Cabe recordar en este sentido la Ley de Bases de 11 de mayo de 1888 en que se estipulaba la necesidad de incluir “en el Código las bases en que descansan los conceptos especiales de determinadas propiedades, como las aguas, las minas y las producciones científicas, literarias y artísticas, bajo el criterio de respetar las leyes particulares por que hoy se rigen en su sentido y disposiciones, y deducir de cada una de ellas lo que pueda estimarse como fundamento orgánico de derechos civiles y sustantivos para incluirlo en el Código”.

<sup>447</sup> Situación que, en palabras del profesor MARTÍN-RETORTILLO provocó “una desorientación manifiesta y, también, un tanto voluntarista, que en líneas generales, se reflejó en el carácter contradictorio de numerosas disposiciones y resoluciones administrativas y judiciales”. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997, p. 113.

determina que todos aquellos bienes no afectos a un uso o servicio público serán calificados como bienes patrimoniales.

Se dedica el Título IV a determinar las propiedades especiales, y en el Capítulo I, relativo a las aguas, se establece el dominio público sobre ciertos recursos hídricos (art. 407 CC), diferenciando aquellas de aprovechamiento y dominio privado (art. 408 CC), configurándose de este modo una incoherencia con la regulación actual de las aguas, de la mano del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas que amplía de forma sustancial el elenco de aguas pertenecientes al dominio público, tal como prevé el art. 2.a) incluyendo las “aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación”<sup>448</sup>.

Uno de los grandes logros del constituyente es insertar<sup>449</sup>, y, por ende, sujetar ciertos bienes a la protección que de la previsión constitucional se deriva, categorías de dominio público de especial trascendencia para el uso común, la prestación de servicios públicos o el fomento de la riqueza natural. Este hecho se produce de la mano del art. 132 de la Constitución, tanto en su apartado 1º, en que se determinan los principios que inspiran el régimen de los bienes públicos –la inalienabilidad, la imprescriptibilidad y la inembargabilidad–, como en el 2º, en que se especifican algunos de los bienes que pasan a integrarse en el dominio público estatal, siendo éstos los que determina la ley y, en concreto, “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Queda clara, de este modo, la opción

---

<sup>448</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas se manifestaba en los siguientes términos: “como novedad la inclusión en el dominio público de las aguas subterráneas, desapareciendo el derecho a apropiárselas que concedía la Ley de 1879 a quien las alumbrase. Esta declaración no afecta necesariamente a los derechos adquiridos sobre las aguas subterráneas, alumbradas al amparo de la legislación que se deroga, dado el planteamiento opcional de integración en el nuevo sistema que la Ley establece”

<sup>449</sup> Novedad relevante que revierte la tradición jurídica de regular los bienes públicos al margen de un texto constitución, sectorializando su regulación a diferentes leyes, como las Leyes de Agua del siglo XIX o la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas. DARNACULLETA I GARDELLA, Mercé. *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000, p. 48 - 49.

En este sentido, también lo indica ANABITARTE: “el régimen jurídico de los bienes de dominio público no es unitario porque leyes concretas regulando típicos bienes de dominio público (la Ley de Aguas o la Ley de Carreteras o la Ley de Minas) son las que determinan, en concreto, cuál es el régimen jurídico de ese bien, y muchas veces pueden estar en discrepancia con la definición general del dominio público”, en GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas...*, op. cit., p. 362 - 363.



escogida por el constituyente, de no cerrar en ningún caso la posible relación de bienes a integrar en el patrimonio del Estado, con una opción de *numerus apertus*<sup>450</sup>.

Esta opción de integrar nuevos bienes o recursos al patrimonio estatal sucede, sin duda, de la mano de la competencia atribuido al Estado en la determinación del dominio público hidráulico<sup>451</sup>, sin perjuicio de eventuales competencias autonómicas, tal como la STC 227/1988, de 29 de noviembre establece, de forma clara:

“La Constitución se refiere expresamente a los bienes de dominio público en los dos primeros apartados del art. 132. Este precepto reserva a la ley la regulación de su régimen jurídico. Sobre la base de algunos principios que ella misma establece (apartado 1), y dispone que «son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental» (apartado 2). Ciertamente, este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico. Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley -obviamente de ley del Estado- para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado”.

El desarrollo competencial del art. 149.1.22 CE se tradujo en la Ley de Aguas de 1985 que demanializó las aguas en su totalidad<sup>452</sup>, es decir, tanto las superficiales como

---

<sup>450</sup> Vid. STC149/2011, de 28 de septiembre de 2011 “lo dispuesto en el art. 132.2 CE cuando señala que «son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». Este precepto constitucional, al tiempo que excluye de la titularidad privada algunos géneros de bienes, permite al legislador declarar la demanialidad de otros. No impone, por tanto, el carácter demanial de las aguas sino que habilita, en todo lo no contemplado por el mismo, un amplio margen para el diseño del dominio público hidráulico hasta el punto de que la propia demanialización de esta categoría de bienes es una opción del legislador”

<sup>451</sup> Vid. Art. 1 tanto de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas como del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

“Es objeto de esta Ley la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución”.

<sup>452</sup> Y es importante, en este sentido, también vincular la demanialización de los bienes hidráulicos a la subordinación de toda la riqueza en sus distintas formas –como las aguas– al interés general, tal como predica el art. 128 CE. Importante en tanto la escasez del recurso en sí, lo que permite, a través del dominio público, al Estado o a las Comunidades Autónomas o Entes Locales intervenir en su ordenación, control, protección y defensa.

las subterráneas –reconociendo eventuales derechos y titularidades privadas<sup>453</sup>–, opción continuada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. A través de lo dispuesto en el art. 132.2 CE se introdujo y configuró el dominio público hidráulico. Tal como el Tribunal Constitucional en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre indica:

“La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: Típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares”.

---

Cabría hacer también una interpretación extensiva sobre la titularidad de los bienes del dominio hidráulico por otras Administraciones, fuera de la Estatal. En este sentido, véase, IRIBARREN GOICOECHEANDIA, Maite, “La Ley de Aguas”, en *RVAP*, núm. 13, pp. 75 - 130. La autora reconoce la posibilidad de “admitir la existencia de aguas de las Comunidades Autónomas o incluso de las Corporaciones Locales. Una vez transferida la función a los entes citados, en virtud de lo dispuesto en los Estatutos autonómicos, el bien que le sirve de base y la titularidad del derecho sobre los mismos siguen la suerte de la transferencia”.

<sup>453</sup> El dominio privado sobre ciertas aguas lo encontramos regulado en el art. 5 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que establece la titularidad privada de aquellos “cauces por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales en tanto atraveses, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular”, si bien, matiza el apartado 2º que este dominio privado “no autoriza para hacer en ellos labores ni construir obras que puedan hacer variar el curso natural de las aguas o alterar su calidad en perjuicio del interés público o de tercero, o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda ocasionar daños a personas o cosas”.

En un sentido similar, el mismo texto en el art. 10 considera de apropiación privada aquellas “charcas situadas en predios de propiedad privada”, considerándose parte integrante de los mismos, siempre que “se destinen al servicio exclusivo de tales predios”.

Se materializa también esta posibilidad de propiedad privada sobre ciertos recursos hídrico a través de un régimen transitorio, previsto en la Disposición Adicional Primera, que condiciona la posibilidad de conservar el carácter dominical de lagos, lagunas y charcas siempre que se inscribieran en el Registro de la propiedad en el momento de entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

También es importante detallar el régimen transitorio previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en sus Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera, respondiendo a la necesidad de mantener una cierta seguridad jurídica tras la demanialización de los elementos integrantes del dominio público hidráulico.

En este último sentido se manifiesta la ya citada Sentencia 227/1988, de 9 de noviembre, del Tribunal Constitucional, en su Fundamento Jurídico 9, sobre la irretroactividad de disposiciones no favorables o restrictivas. Como indica el Tribunal, no se debe confundir “el principio de irretroactividad establecido en el art. 9.3 de la Constitución con el respeto a los derechos que han sido adquiridos al amparo de la legislación que la Ley recurrida viene a derogar”.

Uno de los puntos que se ha querido ir destacando en estas líneas es la estrecha vinculación existente entre el dominio público y la protección que de éstos se predica para ciertos recursos trascendentales<sup>454</sup>. Por la importancia que tienen para el medio ambiente y para la satisfacción de ciertas necesidades colectivas e individuales tienen ciertos recursos o bienes, como las aguas, es trascendental la protección que el manto del dominio público ofrece, tanto a un nivel constitucional, como a nivel sectorial, a partir del desarrollo legal. Podemos citar como ejemplo las leyes de costas o aguas, que establecen esa conexión, por ejemplo, al requerir de una concesión para poder ser utilizados, fundándose en la escasez del recurso o en la necesidad de utilizarlo de modo racional<sup>455</sup>.

El propio Tribunal Constitucional ha observado la estrecha relación entre la función que ostentan los bienes de dominio público y otros fines constitucionales, por su naturaleza de esenciales y escasos para la satisfacción de ciertas necesidades del ser humano, como sería el caso de las aguas o para la asegurar el disfrute del derecho al medio ambiente:

“La inclusión genérica de categorías enteras de bienes en el demanio, es decir, en la determinación del llamado dominio público natural, subyacen prioritariamente otros fines constitucionalmente legítimos, vinculados en última instancia a la satisfacción de necesidades colectivas primarias, como, por ejemplo, la que garantiza el art. 45 de la Constitución, o bien a la defensa y utilización racional de la «riqueza del país», en cuanto que subordinada al interés general (art. 128.1 de la Constitución)”<sup>456</sup>.

---

<sup>454</sup> Una evolución sobre las técnicas, métodos e intervención pública en la defensa de la integridad de los bienes de dominio público lo encontramos en FONT I LLOVET, Tomás, “La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños”, en *RAP*, núm. 123, 1990, pp. 7 - 82.

<sup>455</sup> En este sentido es posible observar como también el Tribunal Constitucional ha ido determinando la demanialización y afectación de ciertos bienes o recursos puede fundarse sobre la necesaria protección ambiental o al medio ambiente prevista en el art. 45 CE, que en el caso de aguas podría a su vez reflejarse en el uso racional del recurso. En este sentido, por ejemplo, la STC 149/2011, de 28 de septiembre de 2011, se manifiesta argumentando que el “mandato constitucional [contenido en el art. 45.2 CE] que obliga a todos los poderes públicos a velar por la utilización racional del medio ambiente, éste ha establecido expresamente que uno de los principios rectores de la gestión en materia de aguas ha de ser el de conservación y protección del medio ambiente (al respecto art. 14.3 del texto refundido de la Ley de aguas), afirmando el carácter demanial del bien a fin de asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute”.

<sup>456</sup> Vid. STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ14.

C. La distribución de competencias sobre aguas. Las competencias estatales y autonómicas en materia de aguas.

Es importante determinar con la mayor precisión posible el reparto de competencias efectuado tanto por la Constitución como por los Estatutos de Autonomía sobre los recursos hidráulicos, sobre la base de las potestades y poderes de intervención que sobre estos bienes demaniales se atribuyen a las diferentes Administraciones.

Entrar a definir el marco competencial que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de aguas implica necesariamente entrar a valorar los títulos competenciales comprendidos en los arts. 148 y 149 de la Constitución Española de 1978. Sin embargo, y por la composición multinivel de nuestro Estado, es imprescindible también acudir a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas, que vienen a desarrollar contenidos competenciales constitucionales.

En ningún caso finalizaría en esta distinción competencial, sino que debemos entrar a valorar las funciones que se atribuyen a las diferentes Administraciones de la mano de la legislación sectorial, tanto estatal como autonómica y, más en particular, lo dispuesto en la Ley de Aguas vigente, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Buena cuenta de ello da el profesor SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO al manifestar que no sólo debe tenerse en cuenta el primer reparto competencial constitucional, sino la influencia clara que ejerce sobre éstas la legislación sectorial estatal y autonómica, creando un entramado complejo en cada una de las materias sujetas a regulación<sup>457</sup>.

Conviene para facilitar la comprensión el estudio del reparto de competencias entre las diferentes Administraciones territoriales reproducir el texto constitucional en que se especifican las competencias que tendrán, Comunidades Autónomas y Estado, respectivamente, respecto de los recursos hidráulicos.

---

<sup>457</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, en *RAP*, núm. 128, 1992, pp. 23 - 83.

#### Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

10.<sup>a</sup> Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales

#### Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

22.<sup>a</sup> La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

Ante la aparente facilidad que el texto constitucional presenta al diferenciar<sup>458</sup>, de modo claro y meridiano, las competencias que se reparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los artículos 148.1.10 y 149.1.22, respectivamente, debemos incluir aquí una diferencia clave: la mención al *interés de la Comunidad Autónoma*, en el caso del primero; y a un elemento de territorialidad<sup>459</sup>, en el segundo artículo

---

<sup>458</sup> Aparente en todo caso, dado que como advirtió el Tribunal Constitucional en la famosa sentencia 227/1988 “Ambos preceptos no son coincidentes, ni desde el punto de vista de la materia que definen, ni en atención al criterio que utilizan para deslindar las competencias estatales y autonómicas sobre la misma, que, en el primer caso, es el interés de la Comunidad Autónoma, y en el segundo, el territorio por el que las aguas discurren. A esta inicial dificultad viene a sumarse la que comporta desentrañar el significado preciso de la expresión «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos», que se contiene en el citado arto 149.1.22.3 de la Constitución. En cualquier caso, son los Estatutos de Autonomía los que; de acuerdo con aquellas previsiones constitucionales, determinan las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma” (FJ13).

<sup>459</sup> MEILÁN, José Luis y RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Les competències de l’Estat i de les Comunitats Autònomes en matèria d’aigües, amb referència especial als casos galleg i canari”, en *RCDP*, núm. 11, 1989, pp. 28 y ss.

Del caso gallego, como Comunidad Autónoma que asumió el máximo competencial en tanto que Comunidad histórica, presenta un texto similar al catalán –que posteriormente se transcribirá– y al vasco. La Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia en el art. 27.12 establece la competencia exclusiva en “Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintidós, de la Constitución”. Asimismo, la Comunidad Autónoma gallega asume la competencia exclusiva en materia de “aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo ciento cuarenta y nueve, uno, veintidós, de la Constitución, y en el número siete del presente artículo” (apartado 14).

En un plano, por su propia geografía que la sitúa en un archipiélago (art. 4.1 Estatuto Autonomía de Canarias), condicionando de modo claro su hidrología, las Islas Canarias prevén, en la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, en el art. 152 las “aguas y obras hidráulicas”:

“1. A la Comunidad Autónoma de Canarias le corresponde, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal, la competencia exclusiva en materia de aguas, que incluye, en todo caso:

reproducido<sup>460</sup>.

Otro de los elementos que nos permiten indicar la gran dificultad a la hora de analizar los diferentes títulos competenciales es la diferencia existente entre los objetos sujetos a regulación. Mientras que en el art. 148.1.10 CE el objeto principal son los “aprovechamientos hidráulicos, los canales y regadíos”<sup>461</sup>, en el art 149.1.22 CE, se centra en el recurso, siendo éste, el agua, el elemento esencial<sup>462</sup>. La omisión al dominio al

---

a) La regulación, planificación y gestión del agua, en todas sus manifestaciones, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, régimen de protección, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.

b) La organización de la administración hidráulica, incluida la participación de los usuarios.

c) La potestad de policía del dominio público hidráulico”.

<sup>460</sup> Artículos ambos que fueron ampliamente modificados de su redacción original, a través de las enmiendas introducidas en el Senado. Sobre este extremo, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. *Materiales para una Constitución (los trabajos de un Profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Akal, Madrid, 1984.

También pueden consultarse el Diario de Sesiones del Senado, de la Comisión de Constitución, presidida por Don José Federico Carvajal Pérez, en la sesión núm. 15 celebrada el martes, 12 de septiembre de 1978, año 1978, núm. 53, en especial, pp. 2578 y ss. En ella se puede destacar las aportaciones del entonces senador LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, advirtiendo de los posibles problemas vinculados a la redacción del artículo, entendiendo que “adoptar el concepto de interés como determinante de unas posibles competencias supone asumir una solución manifiestamente equívoca, máxime no arbitrándose un sistema de posible resolución de conflictos de esos mismos intereses”, añadiendo que “El criterio de la localización geográfica en base al cual se establece la distribución de competencias se presta a confusiones de todo tipo”. Por todo ello manifiesta en su intervención y enmienda que “Frente a la ordenación expuesta, entiendo que los recursos hidráulicos -y ello sin excepción alguna- deben ser competencia exclusiva del Estado. Afirmación que no impide, sino por el contrario, es muy de desear, que las correspondientes entidades descentralizadas o, incluso, las Comunidades Autónomas, lleven a cabo la ejecución de las obras hidráulicas de todo tipo y de los correspondientes sistemas de su utilización”.

<sup>461</sup> Sobre el regadío, referencia en la materia es CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, *El derecho a regar, entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

<sup>462</sup> Cabe decir que no existe en el reparto de competencias referencia a los diferentes tipos de agua, exceptuando la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de asumir competencias en la regulación de las aguas termales y minerales, bienes pertenecientes a la Sección B, si bien éstas deberán sujetarse a las previsiones de la Legislación de Minas, a tenor de lo dispuesto en el art. 1.5 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, norma que de forma clara prescribe que “las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica”.

Las aguas termales vienen definidas en el art. 23.2 de la Ley de Minas como aquellas “cuya temperatura de surgencia sea superior en cuatro grados C a la media anual del lugar donde alumbren”; a su turno, la misma Ley en el primer apartado del art. 23 clasifica las aguas minerales entre las *minero-medicinales* y las *minero-industriales*. Se introduce de este modo una clasificación basada en criterios objetivos, de características y cualidades de éstas, siendo las primeras las “alumbradas natural o artificialmente que por sus características y cualidades sean declaradas de utilidad pública”, mientras que las segundas se determinan por el posible “aprovechamiento racional de las sustancias que contengan”. Interesante destacar la necesidad de declaración de utilidad pública de las primeras, posiblemente, por los posibles beneficios a la salud que pueden reportar, revisitando de este modo de un especial interés.

Sobre la situación preconstitucional y, por tanto, basada en la Ley de Minas de 1973, así como bajo las previsiones contenidas en la Ley de Aguas de 1879 y del Código Civil, véase DE ARCENEGUI, Isidro Eugenio, “El nuevo derecho de minas”, en *RAP*, núm. 78, 1975, pp. 117 - 221, en especial, pp. 177 y ss.

Sobre la incertidumbre creada en torno a la demanialización de las aguas subterráneas, y los problemas derivados de la distribución de competencias en materia de aguas minerales y termales y, a tenor de la competencia atribuida constitucionalmente y la introducción en los diferentes Estatutos de Autonomía la regulación de este recurso, véase NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Los aprovechamientos de las aguas minerales y termales. Título habilitante”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 145 - 175.

dominio público hidráulico, y, por tanto, a las aguas superficiales y subterráneas, responde a toda lógica, entendemos, ante las previsiones realizadas por el art. 132 CE, que prescribe la titularidad estatal sobre estos bienes, y delega en el posterior desarrollo legal la determinación de otros bienes que pueden llegar a integrarse en el dominio público<sup>463</sup>.

Si nos remitimos a la lectura de los artículos antes transcritos, relativos a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, parece ser bastante clara la competencia estatal en el ejercicio de la función legislativa y normativa sobre las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, por lo tanto, de aquellas aguas que podemos considerar como intercomunitarias<sup>464</sup>. La competencia estatal también se extenderá a los aprovechamientos de esas aguas que cruzan el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Por su lado, las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias exclusivas en materia de aguas<sup>465</sup>, siendo éstas las del art. 148.1.10 CE y desarrolladas posteriormente en los respectivos Estatutos de Autonomía<sup>466</sup>. Estas competencias se

---

<sup>463</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “«aguas subterráneas» y «aguas que discurran íntegramente dentro del territorio» (Dictamen acerca de la posible incidencia de la nueva Ley de Aguas sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón), en *RAP*, núm. 113, 1987, pp. 401 - 424. En este sentido, el autor manifiesta que “las aguas subterráneas pasa como con... las aguas subterráneas: que pueden estar aunque a veces no se vean. Creo, en efecto, que la Constitución sí contempla las aguas subterráneas, como razoné más arriba con detenimiento. Precisamente la expresión del punto 22 del artículo 149, «recursos hidráulicos», está pensada para incluir tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas”. De este modo, los “recursos hidráulicos” a los que el art. 149.1.22 CE hace referencia se conforman como un todo.

En un sentido similar, incluyendo las aguas subterráneas en la competencia estatal la “legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos”, ORTIZ DÍAZ, José, “Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico”, en *RAP*, núm. 99, 1982, p. 57.

<sup>464</sup> *Ibid.*, p. 39 y ss. Tal como el autor identifica, la voz legislación, al no tener ningún tipo de adjetivo, implicará la regulación de las bases, así como las normas de desarrollo y de ejecución. Es, en sí, una competencia integral, completa, en que aparentemente no cabe intervención autonómica alguna.

<sup>465</sup> EMBID IRUJO, Antonio, “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica”, en *REDC*, núm. 37, 1993, pp. 37 - 80.

<sup>466</sup> En el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, podemos observar cómo la competencia ya había sido asumida por parte de la Comunidad Autónoma en 1979, que en su art. 9 preveía las competencias exclusivas, entre ellas, la relativa a “Aprofitaments hidràulics, canals i regadius, quan les aigües corrin íntegrament per dins de Catalunya; instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma; aigües minerals, termals i subterrànies. Tot això sens perjudici d'allò que estableix el número 25 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució” (núm. 16). Por su parte, el Estatuto de 2006 hacía lo propio en el art. 117, bajo la rúbrica de “Aigua i Obres Hidràuliques”:

“1. Correspon a la Generalitat, en matèria d'aigües que pertanyin a conques hidrogràfiques intracomunitàries, la competència exclusiva, que inclou en tot cas:

a. L'ordenació administrativa, la planificació i la gestió de l'aigua superficial i subterrània, dels usos i els aprofitaments hidràulics i també de les obres hidràuliques que no siguin qualificades d'interès general”.

extienden<sup>467</sup>, como ya hemos podido observar, a los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos que sean de interés de la Comunidad Autónoma, así como también aquellos usos vinculados a los canales y regadíos. Respecto de la tipología de *aguas* de interés autonómico son, las aguas minerales y termales, sujetas a lo dispuesto por la legislación minera. También entendemos que se extiende ese interés aducido por la Constitución a las aguas subterráneas intracomunitarias, pudiendo ordenar su uso a través de concesiones de aprovechamiento hidráulico.

## 2. En la organización local.

### A. El marco constitucional de los entes locales.

Nos adentramos ahora en un punto trascendental de esta investigación, perfilar el régimen jurídico de los entes locales, bajo la figura principal del municipio, en tanto en cuanto éste es la administración pública sobre la que se focalizan las competencias sobre abastecimiento de agua y, seno del debate sobre la remunicipalización del servicio público de abastecimiento de agua potable a domicilio.

La Administración local es, en esencia, un poder público que sirve de vínculo y enlazador entre Estado y sociedad, hecho por el cual obtiene esta posición preeminente en la distribución territorial del poder. Fundamental es su función en el desarrollo y aplicación de la legislación y en la realización de actividades, al ser la Administración

---

<sup>467</sup> Competencias que en todo caso restaban vinculadas a la asunción de la autonomía del modo que la Constitución preveía en los arts. 143 y 151. GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, 13ª edición, Madrid, 2016, pp. 228 y ss. En sentido similar, MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo IX, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, pp. 41 - 76.

De la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988 de 29 de noviembre, podemos destacar el Fundamento Jurídico 17, que aprecia que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que “se han constituido por el procedimiento del art. 143 de la Constitución (salvo en el caso de que se haya ampliado su ámbito competencial por la vía del art. 150 de la Constitución) no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el artículo 148.1 [...] en materia de aguas terrestres, las competencias de las primeras, cualesquiera que sean las expresiones con que se plasmen en los Estatutos, no pueden exceder del ámbito material acotado por el art. 148.1.10ª de la Constitución, a cuya luz deben ser interpretadas y aplicadas; en tanto que el límite material de las competencias asumidas por las segundas viene constituido por las que el art. 149.1.22ª reserva en exclusiva al Estado, siendo preciso determinar, dentro de este límite, cuáles han asumido efectivamente y cuáles no”.



más próxima al ciudadano, el cual recibe de forma directa su actuación y los beneficios que se desprenden de éstas.

a) *La necesaria existencia de los Entes locales en la configuración territorial del Estado.*

La aprobación de la Constitución de 1978 requería de una nueva legislación local adaptada a los postulados constitucionales de aplicación en la materia. La respuesta a ello vino con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y su texto refundido, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Posteriormente las Comunidades Autónomas desarrollaron sus competencias en materia de régimen local con la aprobación de diferentes leyes y reglamento, como el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de régimen local de Cataluña, así como un texto de gran relevancia a nuestros efectos, el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los entes locales.

Esta legislación introduce desde luego importantes novedades respecto a la legislación preconstitucional, pero el tema de los servicios locales en lo relativo a la competencia sobre ellos, su posible municipalización y los modos de gestión que se ofrecen a los entes locales se mantiene, en lo sustancial, sobre los mismos esquemas y criterios que se establecieron ya en el Estatuto de Calvo Sotelo.

La Constitución Española dedica el Título VIII a determinar la organización territorial del Estado. En concreto, nuestro texto básico se reduce a regular lo local en los arts. 137, 140, 141 y 142. Podemos advertir, de este modo, que la regulación de uno de los entes a los que se atribuye una importante parte del poder público queda muy diluida, reducida. Junto a los artículos ya mencionados, que se centran a la regulación exclusiva del municipio y otros entes locales, como la Provincia y la Isla, encontramos ya, de forma indirecta o tácita, otros artículos que contienen información importante sobre la articulación de la Administración local.

En la primera aproximación que nuestro texto fundamental hace respecto la figura del municipio, la facilitada por el art. 137 CE, impone la existencia del Municipio –en general, como sujeto de derecho, no la supervivencia de un Municipio en concreto–,

estando dotado éste de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses<sup>468</sup>. El art. 137 CE impone la existencia del Municipio (en general, no la supervivencia o existencia del Municipio en concreto), estando éste dotado de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Por otro lado, el art. 140 CE establece la garantía institucional al reconocer que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. También reconoce la personalidad jurídica plena (lo que implica el principio de responsabilidad por sus actos).

Del mismo modo, otra referencia insalvable es la del art. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, donde se establece al Municipio como institución básica y necesaria de la organización territorial del Estado que permite la participación de sus ciudadanos en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses que le son propios. Recogiendo la competencia constitucional otorgada al Estado sobre la base del art. 149.1.18 CE -por su lado, también las Comunidades Autónomas gozas de parte competencial, derivada del art. 148.1.2 CE-.

Sin embargo, una primera gran diferencia la encontramos al confrontar los preceptos constitucionales a la planta local, regulada y prevista en el art. 3 LRBRL<sup>469</sup>, en que se indica de forma asimilada a la CE que las entidades locales territoriales son el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos de Baleares y Canarias. Encontramos, empero, una ampliación de esta lista, añadiéndose otras formas de organización territorial con consideración de entes locales, como las Comarcas, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de municipios. Vemos una no menospreciable diferencia al tratarse, según se desprende de la LRBRL, las primeras tres mencionadas de entidades territoriales, mientras que las restantes no gozan de esta consideración<sup>470</sup>.

---

<sup>468</sup> SALVADOR CRESPO, Mayte. *El gobierno local en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2019, p. 66.

<sup>469</sup> Artículo 3.

1. Son Entidades Locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios.

Sobre la corrección de utilizar la “base territorial” como elemento distintivo de estas entidades, en tanto que todas actúan sobre un territorio concreto, véase RIVERO YSERN, José Luís, *Manual de Derecho Local*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 47.

<sup>470</sup> Tal como indica ESCRIBANO COLLADO “al no haber establecido claramente la Ley 7/1985 que las entidades locales no territoriales son Administraciones locales cuyo reconocimiento, regulación,

Tras la solemne proclamación, en el art. 2 de la Constitución<sup>471</sup>, de la unidad de la nación española –dentro de un marco de reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades– se estructura territorialmente en un Estado compuesto por diferentes organizaciones de tipo territorial, cobrando especial relevancia, en nuestra investigación y por la directa atribución que tienen de la competencia en materia de suministro de agua potable, aparece la figura del Municipio<sup>472</sup>. Éste se configura configurada constitucional y legalmente como una institución básica y de necesaria existencia dentro de la organización territorial y distribución del poder en nuestro Estado<sup>473</sup>, siendo la entidad más próxima al ciudadano y, por ende, la que facilita o habilita a una mayor intervención y participación del ciudadano en los asuntos públicos.

b) *La autonomía local y la garantía institucional. Breve referencia a la Carta Europea de la Autonomía Local.*

El modelo constitucional de organización territorial que propone la Constitución encuentra su fundamento en la voluntad de descentralización del poder público, pivotando sobre la base del art. 2 de la Constitución, la previsión del Título VIII, y dos principios administrativos clave: la descentralización y desconcentración del poder<sup>474</sup>. De este modo

---

constitución y funcionamiento deben operar en base a un régimen de especialidad de fines que no entran, por tanto, en rivalidad con los criterios propios de las entidades territoriales”. ESCRIBANO COLLADO, Pedro, “La configuración del ordenamiento y de la planta de la Administración local española”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 18, 1987, p. 59.

<sup>471</sup> Proclamación, la de unidad, que difiere a la uniformidad, tanto respecto del Estado, como de las Comunidades Autónomas y los Entes locales, tal como el Tribunal Constitucional ha indicado en Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, al indicar que, si bien autonomía no es soberanía sin que este último pueda oponerse al primero, en el caso de las entidades locales y vinculado a la sumisión a la Constitución “el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”.

<sup>472</sup> SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local...*, op. cit., pp. 55 - 56.

<sup>473</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1981, de 28 de julio: “el ordenamiento jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador”.

<sup>474</sup> Una regulación que, si bien es breve, es más amplia que la pretendida en el Anteproyecto constitucional, tal como expone el profesor Rafael ENTRENA CUESTA, al señalar que “la Administración local se ofrecía en el Anteproyecto como una isla en el seno de la Administración del Estado sin articulación con ésta y mucho menos con las Comunidades Autónomas. La Provincia se difuminaba al quedar su existencia al arbitrio de lo que dispusieran los Estatutos de Autonomía y, finalmente, no se concretaba la delimitación de las competencias legislativas o ejecutivas sobre la Administración local”, en GARRIDO FALLA, Fernando, *et al.*, *Comentarios a la Constitución Española*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, pp. 2086 y ss.

se proclama la autonomía de los entes locales<sup>475</sup>, de entre los principios generales de la organización territorial del Estado<sup>476</sup>.

Nace, del sistema constitucional<sup>477</sup>, la necesidad y/u obligación que viene impuesta del redactado del art. 137 CE, que de forma clara manifiesta de que “estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”<sup>478</sup>. Este mandato constitucional se reitera y ratifica en el art. 140 de la Constitución, al afirmar que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena”. Esta configuración constitucional viene a ser recogida en el art. 11 de la LRBRL, artículo que determina que “el Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”.

El ámbito local, con todo, ofrece una peculiar organización derivada de las previsiones constitucionales, así como también derivado de la LRBRL<sup>479</sup>, la cual aporta

---

<sup>475</sup> Que tal como VELASCO CABALLERO lo entiende, la autonomía municipal describe un resultado: “El grado de poder del que disponen los municipios en un ordenamiento jurídico”. VELASCO CABALLERO, Francisco, “Autonomía Municipal”, en *II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, 2007, p. 1.

<sup>476</sup> Sobre la autonomía local, véase FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales...*, *op. cit.*; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “El debate sobre la autonomía municipal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 59 – 95; PAREJO ALFONSO, Luciano, “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Ed. Isutel, Madrid, 2011, pp. 47 – 210; SALVADOR CRESPO, María Teresa, “Contenido y alcance de la autonomía local en el título VIII de la Constitución española”, en SALVADOR CRESPO, María Teresa. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública; Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007, pp. 31 - 84; LEGUINA VILLA, Jesús, “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local”, en *REALA*, núm. 227, 1985, pp. 431 - 439.

<sup>477</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 80 - 115. Del mismo autor, *vid.*, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79 - 110.

<sup>478</sup> Un concepto, el de autonomía que difiere, del de soberanía. Y en este sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, al determinar que: “resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aún este poder tiene sus límites–, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución”.

<sup>479</sup> Tan solo conviene dejar aquí anotada la posibilidad de que la Ley de Bases de Régimen Local actúe dentro del bloque de constitucionalidad a la hora, del bloque normativo encargado de determinar la constitucionalidad de una norma. En este sentido, RUBIO LLORENE, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, en *REDC*, núm. 2, 1988, p. 19 y ss. En este sentido también la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1985, de 23 de mayo, que señala “hace referencia a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición”.

Sobre el tema, véase *in totum* REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Ed. Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997. La autora, en otro trabajo, sintetiza perfectamente el estado de la cuestión: “En este caso es la propia Constitución la que crea los entes locales y la que determina su posición en el ordenamiento, en tanto les dota de autonomía. La LRBRL se limita,

un amplio catálogo de subdivisiones de distribución del poder político. De este modo, podemos advertir que la planta local, regulada en el binomio que crea la Constitución, especialmente en el art. 137 y 140, junto con los preceptos de la Ley de Bases de Régimen Local<sup>480</sup>, crean un complejo entramado de entes locales, de mayor o menor tamaño y con una asignación heterogénea de competencias<sup>481</sup>.

Sin embargo, y tal como el Tribunal Constitucional anuncia en la Sentencia 109/1998 (FJ2):

“la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de suerte que sólo podrá reputarse desconocida dicha garantía cuando la institución es limitada, de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”<sup>482</sup>.

---

como dijimos, a complementar, que no a completar, una regulación constitucional formulada con gran parquedad, pero la LRBRL no adopta ninguna decisión estructural que la Constitución no haya ya tomado. Es por ello que su empleo como parámetro normativo no es indispensable, sino potestativo, y el Tribunal realmente acude a él a mayor abundamiento, puesto que la inconstitucionalidad de la norma objeto de enjuiciamiento podría determinarse, sin acudir a la LRBRL, al derivarse de su vulneración de la autonomía local”. REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, “El nuevo diseño de las competencias locales”, en *Cuadernos de derecho local*, núm. 13, 2007, p. 33. De la misma autora, “Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley), en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm., 4, 1998, pp. 447 - 466.

SALVADOR CRESPO, María Teresa, “La Ley reguladora de las bases del régimen local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local”, en SALVADOR CRESPO, María Teresa. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública; Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007, pp. 101 y ss.

<sup>480</sup> CASTELLS ARTECHE, José Manuel, “El Municipio en la autonomía política”, en *DA*, núm. 182, 1979, p. 479 y ss.

<sup>481</sup> Condición insalvable, la de determinar un marco competencial claro a los municipios, a fin y efecto de dar cumplimiento con el mandato constitucional de autonomía municipal. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, que debe dotarse de “competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”, añadiendo que a la hora de concretar ese interés “en relación a cada materia no es fácil y, en ocasiones, sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que justifique una competencia exclusiva en el orden decisorio. Al enjuiciar la conformidad de las Leyes con la Constitución habrá que determinar, por tanto, si se está ante un supuesto de competencia exclusiva - o que debía serlo de acuerdo con la Constitución- no de competencias compartidas entre diversos entes.”

<sup>482</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 43. Acertadamente el autor indica que “fuera de supuestos extremos como el descrito, el juicio constitucional de *recognoscibilidad institucional* resulta inadecuado en relación con normas de alcance limitado que ordenan la organización o el funcionamiento sectorial de las entidades locales”.

De este modo, para poder asegurar un menoscabo de la autonomía local debería proceder a realizar un juicio completo de la legislación emanada desde las instituciones estatales o autonómicas, para asegurar que se produce de forma efectiva un deterioro de la autonomía que, constitucionalmente, deben gozar los entes locales. De este modo, una Ley en particular puede, *per se*, reducir el ámbito de autonomía, pero debe

La Administración local constituye de este modo un eje vertebrador de la organización territorial del Estado, gozando de plena personalidad jurídica, así como de autonomía para la gestión de sus intereses. Sobre esta institución “recae” un peso histórico, creado a través de una conciencia colectiva que nos permite, a través de las acciones y actividades que desarrollan, como el servicio de abastecimiento de agua potable, reconocerla como una Administración, y, por tanto, como un ente responsable de garantizar y asegurar los fines constitucionales<sup>483</sup>.

El propio Preámbulo de la LRBRL ya expone la relación que existe entre la autonomía local y el ámbito material de competencias que los entes locales ostentan, indicando que si bien “la radical obsolescencia [...] de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicientemente locales [...] sobre el fondo del reconocimiento expreso de las potestades y exorbitancias que corresponden a los entes locales territoriales en su condición de Administración Pública, todo el sistema pivota sobre la plasmación del criterio material desde el que debe producirse la concreción legal de las competencias; criterio que no es otro que el derecho de las Corporaciones locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximos -desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos- que permita la implicación relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos públicos”. Esta necesidad

---

ser un conjunto de leyes la que priva o límite de forma efectiva la institución, hasta el punto de ser solo un nombre y no ser reconocible por parte de la sociedad.

<sup>483</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Ed. Isutel, Madrid, 2011, pp. 58. En un sentido similar, ESTEVE PARDO, José: “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *REDC*, núm. 31, Enero - Abril, Madrid, 1991, pp. 125 – 147.

Si tomamos en consideración la visión expuesta, entendemos que la garantía institucional que protege la autonomía de los Entes Locales se centra en la colectividad, en la visión y en la huella que estas Administraciones han dejado a través del tiempo en nuestro imaginario, permitiendo identificar un sujeto capaz jurídicamente. Como ESTEVE PARDO indica en el trabajo referenciado, la garantía institucional desprende un bagaje histórico en la conciencia colectiva. Tal sería el caso de los servicios públicos que se encuentran bajo su competencia, tal como hemos podido ir ver a lo largo de los diferentes capítulos de esta investigación.

Si bien, con todo, la garantía institucional puede considerarse como un concepto que evoluciona conforme evoluciona la conciencia que se tiene sobre la institución local. En este sentido, ORTEGA ÁLVAREZ, María Luisa y PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, “Artículo 2”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), y IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 105. Los autores consideran que “la garantía institucional ha operado más como un principio del «debe ser» de la institución local, que como un respeto a «cómo era» [...] el que su construcción tenga una función de garantía frente a los excesos del legislador, no significa que lo garantizado sea un elemento estático, ni que se alimente únicamente de elementos históricos”.

de dotación de competencias a fin de asegurar el mínimo de autonomía viene determinada y desarrollada en el art. 2 de la LRBRL<sup>484</sup>.

Pero aun no asegurando un mínimo competencial<sup>485</sup>, la autonomía local debe implicar necesariamente que los municipios, dentro de las ya reconocidas<sup>486</sup>, la posibilidad de ejercerlas sin ninguna intervención, de carácter fiscalizador, de otras Administraciones Públicas, de modo que condicionen la acción local<sup>487</sup>. Y este sería el caso del abastecimiento de agua potable, una de las competencias locales por antonomasia, reconocida por la legislación decimonónica local, y prevista actualmente en el art. 25.2.c) de la LRBRL<sup>488</sup>. De tal modo, y en concordancia con la potestad de autoorganización que tienen los entes locales, no es posible asumir injerencia de otras Administraciones a la hora de decidir el modo de gestión que por mejor entiendan los municipios de dicho servicio<sup>489</sup>.

En el proceso de consagración de la autonomía local encontramos, por parte de la Unión Europea<sup>490</sup>, una disposición de trascendental importancia, la Carta Europea de la

---

<sup>484</sup> Sobre la íntima relación que se establece entre la Ley de Bases de Régimen Local y la autonomía municipal constitucionalmente reconocida y protegida, véase el *Libro Blanco para la reforma del gobierno local en España*, Madrid, 2005, pp. 29 y ss. Libro elaborado por una Comisión constituida por la Orden APU/2648/2004, de 27 de julio, por la que se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local.

En dicho documento se expone de modo claro la “conexión directa que media entre esta competencia normativa y, de una parte, la concreción de la garantía constitucional de la autonomía local”.

<sup>485</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio. *El régimen constitucional de las competencias locales*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.

<sup>486</sup> GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, 2002, pp. 228 y ss.

<sup>487</sup> Y en este sentido se manifiesta el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 10 de febrero de 1994, al determinar que son contrarios a “la autonomía local, tal como la configura la legislación básica, los preceptos de leyes autonómicas que otorgaban a las autoridades de la Comunidad Autónoma la potestad para suspender acuerdos que la Ley de Bases encomienda específicamente a los municipios como son los referentes a ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [art. 25.2 d) LRBRL], y más precisamente, la autorización para la edificación y otros usos del suelo”.

<sup>488</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y PUERTA SEGUIDO, Francisco, “Artículo 25”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), y IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 694 - 697.

<sup>489</sup> Sin embargo, como indica FONT I LLOVET, existe, de la mano de la integración del régimen de las Comunidades Autónomas una “degradación” del papel de la LRBRL, a la que apenas se le reconoce una mínima “función constitucional” sólo en aquello directamente enraizable en los concretos preceptos constitucionales citados –resituación que estimo correcta–, el Tribunal acaba por difuminar casi por completo cualquier parámetro cierto para enjuiciar la no-vulneración de la autonomía local”. FONT I LLOVET, Tomás, “Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2006, p. 21.

<sup>490</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, en *AGL*, núm. 1, 2004, p. 121.

Autonomía Local de 15 de octubre de 1985<sup>491</sup>, ratificada por parte de España el 20 de enero de 1988 y, por virtud de lo dispuesto en el art. 96.1 CE, entraba con plenos efectos en nuestro ordenamiento jurídico<sup>492</sup>.

Si bien nos encontramos ante un texto breve<sup>493</sup>, se establecen los principios generales que pretenden garantizar y asegurar unos grados de autonomía mínima a los entes locales para su funcionamiento<sup>494</sup>, así como asegurar el carácter democrático que éstos deben tener. Sin embargo, pocas claves más da la Carta Europea respecto al contenido de la autonomía local, entendiendo por ésta “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (art. 3).

El contenido de esta autonomía local consagrada por la Carta es detallado en el artículo 4, consistiendo en:

1. Las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la Ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las Entidades locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la Ley.
2. Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.
3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.
4. Las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley.

---

<sup>491</sup> Tratado al cual se le ha dedicado un monográfico especial por sus treinta años, FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

<sup>492</sup> FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier, “La Carta Europea de Autonomía Local: Orígenes y Perspectivas”, en *Dereito: Revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. Extraordinario 1, 2016, pp. 13 - 20.

<sup>493</sup> El contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local consta de 18 los artículos y un Preámbulo.

<sup>494</sup> REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de la Autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pp. 15 - 38.



5. En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales.

6. Las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.

De este modo se determina y vislumbra la vinculación que existe entre la autonomía de los entes territoriales y el reconocimiento de unas competencias claras que, de modo deseable, deberían estar previstas en el texto constitucional<sup>495</sup>, si bien nada impide que esta determinación competencial pueda realizarse a través de una Ley, como sería el caso de España<sup>496</sup>.

Especial atención merece el hecho de que la autonomía local, en el marco de la Carta, se prevea como un “derecho” reconocido a los entes locales que cada Estado miembro que haya ratificado el Tratado disponga<sup>497</sup>, pero la propia Carta también menciona que la autonomía local responde a un concepto de “capacidad”, entendida ésta como “el derecho jurídico a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos debe ir acompañado de los medios para poder ejercerlo efectivamente”<sup>498</sup>. Sin duda, estos medios responden a la capacidad financiera que deben disponer para hacer efectiva las competencias que, constitucional o legalmente, tienen reconocidos los entes

---

<sup>495</sup> De igual modo sucede en el caso del reconocimiento de la autonomía local, que tal como prescribe el art. 2 “El principio de la autonomía local debe estar reconocido en la legislación interna y, en lo posible, en la Constitución”.

<sup>496</sup> Otros estados de nuestro entorno también tienen la previsión constitucional de autonomía local recogida en su Constitución. Sería el caso, por ejemplo, del art. 28 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, que bajo la rúbrica “Garantía federal de las Constituciones de los Länder, garantía de la autonomía municipal”, prevé: Debe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica”.

También en un sentido similar encontramos el art. 5 de la Constitución de la República Italiana: “La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; efectuará en los servicios que dependen del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las necesidades de la autonomía y de la descentralización”.

<sup>497</sup> Que como identifican GALÁN GALÁN y GARCÍA RETORTILLO en otros preceptos aparece configurada, la autonomía local, como un principio. GALÁN GALÁN, Alfredo y GARCÍA RETORTILLO, Ricard, “La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español”, en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, p. 57.

<sup>498</sup> Informe explicativo de la Carta Europea de la Autonomía Local, junio de 2012 (reimpresión de junio de 2018), realizado por el Consejo de Europa, p. 44

locales, así como el propio ejercicio de la competencia bajo su responsabilidad, sin que pueda recibir órdenes e injerencias de otras Administraciones<sup>499</sup>.

Entendemos, y para centrarlo en el objeto de nuestra investigación, que el servicio de abastecimiento de agua potable sería una de esas competencias que viene a asegurar el *mínimum* de autonomía local que los municipios, a la vista de los arts. 2, 3 y 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local deberían tener reconocido, como sucede en el caso español. La reserva –de ley o constitucional (art. 4.1)– que efectúa la Carta viene cumplida con la previsión que la Ley de Bases de Régimen Local realiza, en favor de los municipios, del servicio de prestación obligatoria del abastecimiento de agua, servicio que, a partir del análisis precedente, podríamos considerar como uno de los esenciales que realizan los Ayuntamientos y que vienen a configurar la conciencia colectiva que sobre la institución local se tiene<sup>500</sup>.

Será el apartado 4.2 de la Carta la que permita ejercer sus competencias con plena “libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”. En este apartado destacamos la clara posibilidad que los entes locales, los municipios en concreto por ser la Administración

---

<sup>499</sup> BANDRÉS, José Manuel, “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *QDL*, núm. 20, 2009, pp. 14 y ss. De modo más reciente, el autor publicó un trabajo “La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo” en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, pp. 143 - 171.

Como indica el autor, al tenor de la STS de 2 de noviembre de 2015 (RC 3579/2013), se dispone que: “los sistemas financieros sobre los cuales descansan los recursos de que disponen las entidades locales deben ser de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias” (p. 163).

<sup>500</sup> Situación paradójica la que se produce al observar los dictados de la Carta, claramente favorecedores de la intervención local y del aseguramiento de su posición, mientras que, por otro lado, la normativa emanada de las instancias e instituciones europeas –si bien es cierto que la Carta proviene del Consejo de Europa–, que han “tendido a disminuir lo público -llamándolo racionalizar– por exigencias de la austeridad y al contención del déficit, y ha tendido a alentar la supresión de estructuras públicas y de niveles administrativos”. FONT I LLOVET, Tomás, “El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales”, en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, p. 36.

Clara incidencia de esta “racionalización” lo encontramos en la reforma operada en 2013 de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que en el Preámbulo se anuncia que, tras la reforma del art. 135 de la Constitución, conviene una revisión de la legislación básica local en atención a “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

competente, pueden, y deben, ejercer la iniciativa en un ámbito tan concreto como el abastecimiento domiciliario de agua potable, actividad que “promover el bienestar general de la población”<sup>501</sup> y, por tanto, habilitadas para decidir qué modo de gestión entienden más oportuno.

## B. La Administración local como garante del bienestar.

La coyuntura actual –de profunda crisis social y económica– sitúa al municipio como la Administración pública que debe hacer frente a algunos de los mayores desafíos actuales y futuros. La transformación tecnológica que vive la ciudad y la propia Administración o la necesidad imperiosa de adoptar medidas para frenar el cambio climático recaen, en gran medida, sobre las espaldas de nuestros entes locales.

Otro de los importantes retos que afronta la Administración municipal es el vinculado a la gestión del suministro de agua. El intenso debate en torno a la forma óptima de gestión de este servicio –tanto en el ámbito de la oposición entre la gestión pública o privada, así como también territorialmente– no puede situarse en un segundo plano respecto una evidente realidad: el agua es un bien escaso, afectado de manera grave por la actuación del ser humano, y su protección y actuación debe responder a los principios que inspiran la protección de los derechos humanos y el uso eficiente y racional de los recursos naturales.

Una de las principales cuestiones debatidas en nuestros Ayuntamientos en estos últimos años ha sido la necesidad u oportunidad de proceder al rescate de ciertos servicios públicos que estaban siendo prestados por sujetos privados. Este movimiento, proveniente del mundo asociativo y ecologista, fue bautizado como “remunicipizador”. Su punta de lanza es el servicio de abastecimiento de agua potable<sup>502</sup>, si bien se ha extendido a otros sectores o servicios, tales como el de recogida de residuos o el de servicios funerarios<sup>503</sup>.

---

<sup>501</sup> Informe explicativo de la Carta Europea de la Autonomía Local, junio de 2012 (reimpresión de junio de 2018), realizado por el Consejo de Europa, p. 46.

<sup>502</sup> ARANA GARCÍA, Estanislao, “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”, en DELACÁMARA, Gonzalo; CARLOS DÍEZ, José y LOMBARDO, Francisco (Coords.): *Libro blanco de la economía del agua*, Mc Graw Hill, Madrid, 2017.

<sup>503</sup> Ambos servicios, de carácter obligatorio según la previsión del art. 26.1.a de la LRBRLL, independientemente de la población que resida en el municipio.

En el caso de Valladolid, a fechas recientes, se ha planteado la opción de adquirir el total del accionariado de NEVASA, sociedad que gestiona los servicios funerarios en la ciudad del Pisuerga.

El municipio es garante de una efectiva prestación del servicio, debiendo asegurar la efectiva realización de éstos a todas aquellas personas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad o sujetas a situaciones de discriminación, sobre todo en un contexto de aumento de la pobreza en nuestras urbes, por la coyuntura económica de una crisis constante, desde la de 2008 a la que se avecina en la etapa post Covid-19<sup>504</sup>.

La recomposición que parece que estamos viviendo, centra a los municipios –en esencia a los de gran población– como principales protagonistas de algunos de los mayores retos que afronta la Humanidad. La concentración de población en un mismo entorno, desde un núcleo que se expande, constituye un escenario histórico inmutable<sup>505</sup> que responde al objetivo de asegurar el bienestar del hombre, desarrollando así un conjunto de instituciones garantes de esa anhelada prosperidad.

La provisión universal de servicios a la sociedad por parte de las autoridades públicas materializó y permitió la realización efectiva de los ideales de igualdad y dignidad, al asegurar el acceso a prestaciones básicas o esenciales sin ningún tipo de discriminación –educación, sanidad, cultura, servicios sociales–, permitiendo el desarrollo personal de cada ciudadano. En el contexto actual se nos presenta un Estado Social gravemente debilitado. Las últimas décadas han dejado entrever algunas deficiencias en el modelo que han sido traducidas en problemas de sostenibilidad del modelo social y prestacional, dejando a muchas personas en situaciones de pobreza o precariedad.

El municipio se establece en nuestra historia como una realidad constante<sup>506</sup>, siendo la institución de gestión de los asuntos públicos más estable, desde un punto de vista temporal. De esta inamovilidad temporal se desprende que la municipalidad ha generado,

---

[https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/valladolid-municipalizara-servicios-funerarios-cambiara-tarifas-pague\\_1\\_7319488.html](https://www.eldiario.es/castilla-y-leon/valladolid-municipalizara-servicios-funerarios-cambiara-tarifas-pague_1_7319488.html)

<sup>504</sup> PERDOMO VILLAMIL, Camilo, “Control jurídico de la regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado durante la pandemia por covid-19”, en *RDDA*, núm. 26, 2021, pp. 49 - 89. Como el autor indica, en la actualidad, el servicio público de abastecimiento de agua sirve, a más para sus típicas funciones, para garantizar “el lavado de manos y, con ello, reducir el riesgo de contagios. De este modo, el rol de este servicio público en la lucha contra el covid-19 agudiza la tensión entre los intereses económicos y no económicos, a los que se ha hecho referencia, pues supone la necesidad de introducir medidas regulatorias que privilegien la dimensión social, para garantizar el acceso pleno al servicio” (p. 61).

<sup>505</sup> Ya en la Constitución de Cádiz de 1812 se disponía en el artículo 310 la obligación de constituir un Ayuntamiento en aquellos pueblos “en los que por sí o con su comarca lleguen a las mil almas”. Muestra una voluntad clara de dotar a toda agrupación de población de una Administración que permita canalizar la función última del poder público: la realización efectiva del interés general.

<sup>506</sup> ESTEVE PARDO, José: “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *REDC*, núm. 31, Enero - Abril, Madrid, 1991, pp. 125 – 147.

por el transcurso del tiempo, una “conciencia social” entre la ciudadanía<sup>507</sup>. Ahí reside y se articula la idea de la existencia de la garantía institucional de la autonomía local que predica la Constitución (art. 140): dotar a los entes locales de aquellas competencias que les permitan desarrollar actividades circunscritas a su esfera de actuación, a la “gestión de sus propios intereses”.

Dentro de este interés propio municipal, el servicio público de abastecimiento de agua potable deviene nuclear en la configuración del Ayuntamiento como Administración garante del bienestar ciudadano. Este servicio público adquiere, dada su trascendencia para la sociedad, la condición de esencial<sup>508</sup>, en tanto su consideración como de primera necesidad, o de asistencia vital. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 28 de mayo de 1991<sup>509</sup>,(FJ 5º), anunció que:

“Los Municipios, en su condición de Administración Pública, les corresponde la consideración de sujetos «dadores de prestaciones», que, en la materia que nos ocupa -agua potable- alcanza la categoría de «asistencia vital» («Deseinvorsorge», en terminología de autores germánicos), motivo por el que para estas Corporaciones constituye una de las obligaciones mínimas, esto es, de obligado cumplimiento para todos ellos, cualquiera que sea su población”.

Este carácter de esencial del que goza el suministro de agua se sobrepone, aunque se presenten situaciones de posible irregularidad urbanística. En estos casos las Administraciones competentes no puede dejar de suministrar agua potable a las viviendas. En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 14 de febrero de 1994<sup>510</sup>, indica que “el suministro de agua potable es un servicio municipal obligatorio [...] de suerte que los Ayuntamientos no pueden negarlo en función sólo de posibles irregularidades urbanísticas de las edificaciones” (FJ 4º).

De este modo, el abastecimiento de agua potable se erige como el núcleo duro e insalvable<sup>511</sup> de entre los servicios que la Administración local debe prestar a sus

---

<sup>507</sup> SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local...*, op. cit., p. 54.

<sup>508</sup> Así lo define la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de septiembre de 1994, (núm. Rec.) 1394/1992, en su FJ2, al indicar que “el suministro de agua potable a los ciudadanos, es un servicio público esencial de titularidad municipal”. (ROJ: STS 18946/1994).

<sup>509</sup>Roj: STS 15652/1991

<sup>510</sup>Roj: STS 12744/1994

<sup>511</sup> También deriva esta obligación en la prestación del servicio a tenor de lo dispuesto en el art. 18.1.g de la LRBRL, al establecer como derecho del vecino “exigir la prestación y, en su caso, el

vecinos<sup>512</sup>. De la autonomía de la que gozan los municipios surge la habilitación para intervenir en los ámbitos competenciales que pueden venir determinados a partir de la norma local (arts. 25 y 26 LRBRL)<sup>513</sup>. El legislador ordinario determina las competencias locales para dar cumplimiento al mandato constitucional de autonomía local y, de asegurar su existencia, no vaciando de contenido esos preceptos<sup>514</sup>.

Dentro de las competencias que la Ley encomienda a los entes locales, encontramos el servicio público de abastecimiento de agua (art. 25.2.c LRBRL), así como la previsión de éste como servicio público de prestación obligatoria (art. 26.1.a LRBRL), junto con el correspondiente abanico de formas de gestión (art. 85.2 LRBRL). Una elección, la de las formas de gestión de los servicios públicos, que tras la modificación introducida por la LRSAL en 2013 limita la tradicional discrecionalidad de la que la Administración local disponía<sup>515</sup>, estableciendo la necesidad de que dicha gestión sea la más sostenible y eficiente, dentro de las modalidades que se enumeran en el artículo 85.2 LRBRL<sup>516</sup>. Dentro de este contexto<sup>517</sup>, del cambio de gestión en la prestación del servicio público, es donde encontramos las tesis remunicipalizadoras.

---

establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal de carácter obligatorio”.

<sup>512</sup> ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, p. 78.

<sup>513</sup> O también a partir de la previsión del art. 27 LRBRL, que habilita a otras Administración públicas a delegar competencias en los Municipios.

<sup>514</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Ed. Iustel, Madrid, 3ª Edición, 2011, pp. 65 y 147.

<sup>515</sup> ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, pp. 328 - 331.

<sup>516</sup> También se predica esta necesidad de sostenibilidad y eficiencia entre las diferentes modalidades de gestión directa “solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) [entidad pública empresarial] y d) [sociedad mercantil local, cuyo capital sea de titularidad pública] cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) [gestión por la propia Entidad Local] y b) [organismo autónomo local], para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión”(art. 85.2.A)

<sup>517</sup> Un contexto asimilable a un movimiento pendular en la gestión de los servicios públicos, que pivotan entre el cambio de gestión pública y privada. WOLLMAN, Hellmut: “la experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un «retorno» a las gestiones públicas/municipales?”, en *QDL*, núm. 31, 2013, pp. 70 - 80

C. La importancia de las ciudades en el contexto de la globalización. El apremiante futuro demográfico.

Existen multitud de cuestiones de necesaria aproximación en torno a las ciudades, lugar en donde la Administración debe tomar un papel protagonista. Lejos de constituir un territorio pacífico, las grandes urbes actuales –existen 28 megapolis con más de 10 millones de habitantes–, son el reflejo de gran parte de los conflictos globales a una escala local. La globalización ha provocado, como indica Bernardo SECCHI<sup>518</sup>, una separación más que notable e, incluso geográfica<sup>519</sup>, de individuos en una misma ciudad, acrecentando esa sensación de conflicto que viven las ciudades<sup>520</sup>. El conflicto es inherente a la comunidad.

Las ciudades se están erigiendo como nuevos actores políticos de gran trascendencia para la política nacional, y cada vez más, en la geopolítica internacional. Por este motivo es necesario dedicar unas líneas a este nuevo poder que se está instituyendo tras un período de ocaso, de casi marginación, de los entes locales<sup>521</sup>. Puede entenderse que este arquetipo –el de las *polis* griegas o ciudades romanas– vuelve y se manifiesta en nuestros tiempos; grandes *polis* modernas que se constituyen como foco de un poder tal que compite o llega a superar hoy día al de los propios Estados<sup>522</sup>.

La realidad más inmediata con la que nos encontramos es, sin embargo, la coexistencia de dos fenómenos que cambiarán la concepción de ciudad que tenemos. Uno

---

<sup>518</sup> Bernardo SECCHI, “*La città dei ricchi e la città dei poveri*”. Ed. Laterza, 2013.

<sup>519</sup> Para ver en más profundidad la segregación geográfica en las ciudades y el papel del Derecho Urbanístico como causante y/o como medio de solución, PONCE SOLÉ, Juli, *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre Derecho Urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer y INAP, 2002.

<sup>520</sup> Para dar muestra de esa segregación geográfica que existe en las ciudades separando o, mejor dicho, desplazando, a ciertos individuos de los núcleos y del acceso a los servicios básicos por motivos económicos, raciales o religiosos, es recomendable ver el trabajo fotográfico de Johnny Miller titulado *Unequal Scenes*. Sitio web: <https://unequalscenes.com/>

<sup>521</sup> «Desde los orígenes mismos del Estado contemporáneo, las colectividades locales han venido siendo sin remedio el pariente pobre y enfermo de la familia de las Administraciones públicas españolas». LEGUINA VILLA, Jesús, “La autonomía de municipios y provincias...”, *op. cit.*, pp. 431 - 440.

<sup>522</sup> De entre todas las grandes *polis* modernas o grandes áreas metropolitanas, podemos citar como caso que mejor ejemplifica esta cuestión el del Área Metropolitana de Tokio –aunque también existen grandes *hubs* de ciudades en la costa pacífica (Silicon Valley – San Francisco – Oakland – San Diego – Los Ángeles – Tijuana) y atlántica (Boston – Nueva York – Filadelfia – Washington D.C.) de los Estados Unidos, o también las grandes ciudades de China o la India–. Podemos vislumbrar la magnitud del Área Metropolitana de Tokio a través de la demografía, con una población que alcanza los 38 millones, y a nivel económico con un PIB de 1.300 billones de \$, pudiendo competir con estos datos con muchos Estados.

Fuente: [https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the\\_worlds\\_cities\\_in\\_2016\\_data\\_booklet.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf)

de ellos será el aumento sin precedentes de población que habitará en zonas urbanas; el otro será —que ya es, aunque no con un despliegue totalmente efectuado y con todas las implicaciones que se prevén— el constituido por el efecto de las tecnologías de la información y comunicación en el mundo urbano<sup>523</sup>. La estructura física de la ciudad, el espacio físico, se verá por un lado desbordado para asumir la cantidad de población que las previsiones indican y, paradójicamente, por otro lado, este espacio será innecesario para albergar toda la información que la población generará.

Tal como muestran numerosos informes y estadísticas<sup>524</sup>, las cifras previstas de concentración de población en las grandes ciudades, al menos en Europa, serán cercanas a un 80% o 90%<sup>525</sup> mientras que la población que habitará zonas rurales o pequeñas ciudades sólo constituirá entre un 20% o 10%. Estas previsiones, que alcanzan hasta el 2050, muestran una tendencia que se mantiene más o menos estable desde los años 70 — el desplazamiento de población a las ciudades en busca de oportunidades laborales—. Esta situación debe provocar una cierta alarma por la necesidad de que por parte de los Estados siga proveyéndose de iguales servicios a la población que permanecerá en entornos rurales<sup>526</sup>.

En el caso de España, la situación de despoblamiento genera una gran

---

<sup>523</sup> Podemos encontrar multitud de aplicaciones informáticas que facilitan hoy día el uso de “lo urbano”. En el caso de Barcelona, encontramos la aplicación de movilidad del Área Metropolitana de Barcelona, que permite la consulta inmediata del tiempo de espera de los servicios de transporte (autobús, metro y ferrocarriles); otros ejemplos de aplicaciones que contribuyen a un entorno urbano más integrador sería el constituido por *Accesity*, que facilita a personas con movilidad reducida ayuda o consejos para moverse por Barcelona, indicando los lugares o locales adaptados.

Podemos también encontrar aplicaciones o formas de interacción digital entre ciudadanía y administración pública, como sería el caso de la “*Bústia ciutadana*”, que permite registrar problemas o incidencias en las calles de Barcelona para ponerlas en conocimiento del Ayuntamiento a través de un *smartphone*. Ésta constituye una de las actuaciones dentro del plan de actuación “*Barcelona ciutat digital 2017 - 2020*”.

<sup>524</sup> Entre ellas podemos destacar <https://esa.un.org/unpd/wup/country-profiles/> dónde se expone a través de gráficas, país a país, las perspectivas de evolución en la concentración poblacional de las ciudades hasta el 2050. Las perspectivas, en el caso de España, muestran que en torno a un 88% de la población vivirá en zonas urbanas, mientras que el 12% restante lo hará en zonas rurales.

<sup>525</sup> <http://esa.un.org/unpd/wup/country-profiles>. Esta herramienta desarrollada por Naciones Unidas (*World Urbanization Prospects*) permite visualizar, país por país, las perspectivas de evolución en la concentración poblacional en las zonas urbanas y rurales.

<sup>526</sup> Para una experiencia comparada, en Chile, sobre el suministro de agua potable en zonas rurales, véase ROJAS CALDERÓN, Christian, “Particularidades del servicio público de abastecimiento de agua potable. El servicio privado de interés público en los sistemas de agua potable rural (APR)”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 18, 2014, pp. 7 - 44.



preocupación<sup>527</sup>. Los datos que se manejan<sup>528</sup> indican una pérdida progresiva de habitantes, a más de un envejecimiento de la población en los entornos rurales. Las TIC pueden –y deben– convertirse en un método capaz de paliar esta situación. No podemos obviar el hecho de que estas nuevas tecnologías deberían permitir un mantenimiento –e incluso un aumento– de la población en el entorno rural, sirviendo como método de reactivación del mundo rural frente al mundo urbano –se está empezando a extender un nuevo tipo de profesional conocido como *nómada digital*, el cual haciendo uso de las nuevas tecnologías, no tiene un espacio físico concreto donde trabajar–. Pero para que el movimiento de población hacia las ciudades desacelere, debe existir una importante inversión por parte de las autoridades públicas en mejorar las conexiones y facilitar la interacción digital.

El problema de escasez de espacio en las urbes no se circunscribe únicamente al desplazamiento de población expuesto, sino que debe tenerse en consideración el hecho de que las perspectivas no serán de estabilización del crecimiento poblacional a nivel mundial. No debe solo considerarse el éxodo rural sino también el crecimiento demográfico previsto junto con el incremento de la esperanza de vida. Las previsiones de población mundial muestran una tendencia alcista que para 2050 implicará la coexistencia de 9 billones de personas.

Este contexto nos debe hacer plantear cuál será el nuevo rol que corresponderá asumir a las ciudades como líderes y parte de la solución<sup>529</sup> de muchos de los problemas que existen y, cómo las nuevas tecnologías podrán ayudar a alcanzar los objetivos marcados para asegurar un desarrollo sostenible e inclusivo<sup>530</sup>.

---

<sup>527</sup> Preocupación que también se ha trasladado a las instituciones europeas como refleja la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245(INI)). La Resolución citada ya prevé el problema que supone el envejecimiento de población a nivel económico, social, fiscal y medioambiental. Por toda Europa asoma una pirámide vegetativa negativa que requiere de una acción coordinada entre todos los entes en la elaboración e implementación de políticas públicas.

<sup>528</sup> Federación Española de Municipios y Provincias, Población y despoblación en España 2016, enero de 2017

<sup>529</sup> Uno de los casos en que las ciudades se están alzando como líderes es en el intento de mitigar los efectos del cambio climático. Gran parte de los gases de efecto invernadero provienen de las ciudades y, éstas están mostrando un liderazgo al establecer objetivos o implementar ciertas políticas públicas tendentes a reducir esta huella ambiental –aumento de vehículos de cero emisiones, fomento del transporte público, aumento de puntos de recarga eléctrica de vehículos–. Aun así, a pesar de los riesgos de sobra conocidos del aumento de las temperaturas, muchas ciudades siguen sin establecer objetivos de reducción de emisiones.

<sup>530</sup> Este es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo 11 – Ciudades y comunidades sostenibles) aprobados por Naciones Unidas en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, de 21 de octubre de 2015. Las nuevas tecnologías pueden abrir una puerta a la consecución de este objetivo en concreto, aunque claramente extensible a los demás.

Dentro del ámbito del interés local y de sus competencias encontramos la protección a los colectivos vulnerables, derivado de la propia formulación del Estado como social. El aumento de las personas en situación de vulnerabilidad y de pobreza ya no se reduce al mal denominado “tercer mundo”, sino que existe una evidencia notoria de que en España hay numerosas familias en este escenario, que no llegan a fin de mes o no pueden hacer frente al pago de los suministros básicos. Los datos que facilita el 8º Informe AROPE 2018<sup>531</sup> muestran un aumento de población vulnerable, incrementando de este modo la exposición de parte de la ciudadanía a escenarios de exclusión social. La promulgación reciente de leyes encaminadas a combatir la denominada pobreza energética<sup>532</sup> o la creciente popularidad del término “desahucio hídrico”<sup>533</sup> avalan esta realidad.

Los efectos del cambio climático sobre los ecosistemas hídricos son una realidad incuestionable. Los daños ambientales tienen una característica muy clara, su globalización. No son un problema circunscrito a un territorio concreto. Uno de los mayores retos ante los que se encuentra la Humanidad es el de asegurar el acceso asequible a una cantidad de agua potable suficiente para la población mundial. Éste

---

<sup>531</sup> LLANO ORTIZ, Juan Carlos (Autor), para la European Poverty Network. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008 - 2017*. 8º Informe, 2018, Ed. Gestión y Servicios Resources, S.L.

<sup>532</sup> Un ejemplo lo constituye la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Publicada en DOGC, núm. 6928, de 5 de agosto de 2015. Esta ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, dictando éste Sentencia 13/2019, de 31 de enero de 2019, en que declara inconstitucionales los arts. 3, 4 y la Disposición Adicional. Para el tema que nos interesa, el artículo 6 sigue en vigor, estableciéndose medidas protectoras hacia el ciudadano y, imponiendo a la Administración la obligación de “garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial”.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, “Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda”, en PALEO MOSQUERA, Natalia (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 213 - 244. Como la autora indica, se puede crear una situación paradójica entre las ayudas a la vivienda y otras ayudas de carácter social, como la de pagos de suministros básicos, ante la incompatibilidad prevista de solicitar más de una ayuda social.

<sup>533</sup> En relación con desahucio hídrico es interesante la propuesta que el PSOE realiza en su programa marco, en el sentido de asegurar el acceso a un mínimo de 100 litros gratuitos diarios para personas en situación de vulnerabilidad.

En concreto, se preveía en el Programa Marco para las Elecciones Municipales de 2019, de 6 de mayo de 2019 que: “con independencia de la titularidad de los operadores, los socialistas asumimos que el acceso al agua es un derecho humano, por lo que se facilitará el acceso gratuito a un mínimo vital de 100 litros de agua por persona y día para las personas y sectores económicos más vulnerables, así como la prohibición de realizar cortes de suministro en casos de precariedad económica y social”.

Disponible: <https://www.psoe.es/media-content/2019/05/20190506-Programa-marco-PSOE-elecciones-municipales-26M.pdf>

constituye un requisito o condición sin la cual será imposible el aseguramiento de la salud de los individuos, y el desarrollo pleno de otros derechos fundamentales<sup>534</sup>.

Las consecuencias de la no adopción de medidas tendentes a combatir, de modo efectivo, las consecuencias del cambio climático deben relacionarse con un previsible aumento de la beligerancia entre Estados por el control de recursos hídricos<sup>535</sup>, así como con un aumento del fenómeno migratorio. Este último podría desencadenarse tanto por las posibles guerras por el control de los recursos naturales –en nuestro caso, el agua– como por los propios efectos del cambio climático<sup>536</sup>.

En este sentido es preciso indicar que la LRBRL otorga competencias en medio ambiente a los municipios (art. 25.2.b LRBRL) debiendo ser esta un eje principal en las políticas que adopten los Ayuntamientos. Debe integrarse la protección al medio ambiente, en el marco de sus competencias y en la prestación de los servicios públicos, toda medida destinada a combatir, en la ciudad, los efectos nocivos del cambio climático. Hacer frente a esta situación debe ser una prioridad para los Ayuntamientos españoles<sup>537</sup>.

### **3. En la publicación de servicios. El artículo 128 de la Constitución.**

#### **A. La imperativa prestación de servicios atendiendo al modelo de Estado.**

Ante una Administración que desconocía cualquier necesidad de sus ciudadanos, como era en los Estados regidos por una monarquía absoluta que basaban su actuación pública en la recaudación de tributos y en un control policial extremo –basado sobre todo en la alta beligerancia que asoló el continente europeo desde el período de la Reconquista

---

<sup>534</sup> Observación General nº 14 “el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, de 11 de agosto del 2000, CESCR, E/C. 12/2000/4, 22º período de sesiones, Ginebra. Ésta indica que “la salud es un derecho humano fundamental i indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”. Y en estos mismos términos se manifiesta el Comité DESC en la Observación General nº 15 ya mencionada, al indicar que el Derecho Humano al Agua está asociado al derecho al más alto nivel de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Vemos, de este modo, la estrecha vinculación entre la necesidad de tener un acceso seguro –en calidad, así como para su extracción– a una fuente de agua para asegurar tanto la salud humana como para la realización de otros derechos humanos reconocidos.

<sup>535</sup> WELZER, Harald. *Guerras climáticas: por qué mataremos (y nos matarán) en el Siglo XXI*, Ed. Kats, Madrid, 1ª Edición, 2010, p. 151

<sup>536</sup> MISSIRIAN, Anouch y SCHLENKER, Wolfram. “Asylum applications respond to temperature fluctuations”, *Science*, núm. 358, 2017, pp. 1610 - 1614

<sup>537</sup> SIMOU, Sofía, *Derecho local del cambio climático*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2020.

hasta, casi, el fin de la Segunda Guerra Mundial–, el Estado liberal surgido tras la Revolución Francesa y expandiéndose progresivamente por toda Europa empieza, de modo incipiente, a considerar al ciudadano como un sujeto al cual es necesario prestar algún tipo de beneficencia, de servicio, si bien de modo limitado. Sin embargo, no será hasta la eclosión de una nueva revolución, la industrial, en que se ejercerán unas verdaderas funciones de prestación por parte de las Administraciones públicas, derivadas, en gran parte, por el surgimiento de una nueva clase, la obrera, necesitada de la prestación de unos servicios básicos, esenciales, para poder vivir con un mínimo de dignidad<sup>538</sup>.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, existe una notoria diferencia entre la normativa del siglo XIX y la del siglo XX, en materia de servicios públicos, ante el

---

<sup>538</sup> Sin duda la instauración de derechos y servicios públicos para la clase obrera, sin duda mayoritaria y menos beneficiada que la burguesía en el nacimiento del Estado liberal proviene de la “eterna lucha” entre ambas clases, tal como indica FORSTHOFF, Ernst. *El Estado de la Sociedad Industrial*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975. El autor, sobre la democratización de la sociedad –y, por tanto, la necesidad de crear un contexto de igualdad material y efectiva a través de la prestación de servicios por parte del Estado–, entiende que erróneamente existe la creencia “de que se trata de la creación de derechos activos para el obrero y sus agrupaciones, cuando en realidad se trata de un grito de combate en la lucha de los grupos de poder” (p. 110). Una lucha constante, la de las clases, la de la dominante y la de la dominada u oprimida, tal como MARX y ENGELS, en su *Manifiesto Comunista*, expusieron.

En mayor detalle, sobre el pensamiento de FORSTHOFF, véase MAGALDI, Núria, *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007. Tal como MAGALDI indica de forma acertada, y en concordancia con el principal autor del concepto de procura existencial (“DASEINSVORSORGE”), es a través de los cambios producidos por la revolución industrial y el incremento poblacional en las principales ciudades, motores de la industrialización de los diferentes Estados europeos, que “las garantías típicamente liberales no bastan ya para proporcionar al individuo la protección y seguridad que éste demanda al Estado; en la sociedad moderna, si el individuo no tiene garantizada jurídicamente una participación en las prestaciones de procura existencial no puede realizar convenientemente su existencia” (pp. 54 - 58). De la misma autora “El concepto de procura existencial (*daseinvsorge*) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la Administración pública”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 1, 2020, pp. 147 - 174. Tal como indica en este trabajo, una de las grandes diferencias introducidas en el Estado liberal es la posibilidad de autosatisfacción de las necesidades, que desaparece de la ecuación, requiriéndose de la intervención de otros sujetos, del Estado, concretamente.

“El hombre de la Revolución industrial, que ya no puede abastecerse del agua que extrae de su pozo, pasa a depender de un suministro de agua de carácter público, debiendo confiarse a tal efecto a una instalación pública de la Administración”, así se expresa MAGALDI, tomando como referencia el trabajo de Ernst FORSTHOFF, *Sociedad Industrial y Administración Pública*, Ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967, pp. 49 - 50, cuando el autor indica que es durante los siglos XIX y principios del XX se puede identificar una mayor dependencia del Estado, momento en que “el hombre moderno ya no está en posesión de los abastecimientos más elementales de la vida, sin los cuales su existencia física no es pensable ni tan siquiera un día: no dispone de agua, por citar de un ejemplo, como el campesino que la extrae de su pozo, sino que depende de un suministro de agua de carácter público”.

Esta situación fue advertida y, recogida, por el derecho español de principios del siglo XX, de modo más tardío que otros Estados continentales derivado de un proceso de industrialización más tardío. Sirva de ejemplo el Real Decreto de 12 de abril de 1924, texto que justifica la intervención pública en la satisfacción de necesidades colectivas por las “necesidades de la vida moderna y las exigencias de la industria no permiten que la Administración Pública se desentienda de los suministros de energía eléctrica, agua y gas, indispensable para la existencia de los individuos y las industrias”. Este último extremo lo hemos podido constatar en la exposición realizada en el CAPÍTULO III, con la llegada, de la mano de la Revolución industrial, de empresas suministradoras de servicios, asentándose en las principales urbes peninsulares.

desconocimiento de esta institución, que fue, a través del tiempo y del trabajo doctrinal, integrándose, de forma paulatina, en nuestro ordenamiento jurídico, y en el ámbito municipal, de la mano del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924.

Es en la normativa del siglo XX que se insertan los elementos que nos permiten identificar el servicio público como institución clave para proveer a la sociedad de aquellas actividades destinadas a reportar algún beneficio, de carácter social o prestacional<sup>539</sup>. Entre estos factores encontramos, por ejemplo, la posibilidad que todo municipio ostenta de municipalizar ciertas actividades, si bien este sistema no terminó de cuajar en la mayor parte de los municipios españoles, siendo uno de los orígenes de los problemas actuales que afronta la gestión de servicios públicos.

La intervención administrativa sobre las actividades de servicio público<sup>540</sup>, como el suministro de agua, se fundó, como hemos anticipado con anterioridad, sobre la base de un título habilitante de dominio público o de obra pública<sup>541</sup>, incluso sobre posibilidades de intervención que otorgaban las potestades típicas de la policía administrativa, como a través de la competencia decimonónica de seguridad e higiene, materia que afecta de modo directo al abastecimiento de agua<sup>542</sup>.

El régimen de municipalización de servicios imperante durante la primera mitad del siglo XX adquiere una nueva orientación de la mano de la Constitución Española de 1978 que redefine, sobre todo a partir de lo dispuesto en el art. 128.2, la posición que ocupan

---

<sup>539</sup> MAURER, Hartmut. *Derecho Administrativo. Parte General*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011, p. 62. Como el profesor alemán indica: “En el Estado social de Derecho se aúnan el carácter social del Estado y su sumisión al Derecho. También la actividad prestación y la conformación social del Estado deben observar las formas y las vinculaciones que impone el Derecho. Ello diferencia al actual Estado social del Derecho del Estado benefactor del absolutismo y lo sitúa en la tradición del Estado de Derecho liberal. El Estado social de Derecho, por supuesto, ha ido más allá del Estado liberal también en lo concerniente a su sumisión a Derecho, puesto que no sólo exige la vinculación formal a la ley, sino también la realización de la justicia material”.

<sup>540</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de “*daseinvorsorge*”, en *RAP*, núm. 38, 1962, pp. 35 - 65. Como el autor indica, “La Administración pública haya de ser considerada como la más importante «organización» de cuantas actúan en el ámbito del ordenamiento estatal [...] el Estado se ha convertido en un Estado distribuidor y repartidor con objeto de satisfacer esas prestaciones vitales cuyo cumplimiento se ha hecho imprescindible” (pp. 44 - 47).

<sup>541</sup> En el caso de las competencias sobre dominio público, del binomio formado por la Constitución y la Ley de Aguas de 1879 –aún vigente hasta la aprobación de la nueva Ley en 1985– se deduce que solo subsisten las competencias Estatales y Autonómicas. De este modo se elimina una vez aprobada la Ley de Aguas de 1985 la competencia ostentada por los alcaldes que posibilitaba suspender, de oficio o a excitación del Ayuntamiento o por denuncia de los interesados, las obras de alumbrado de aguas subterráneas contenida en el art. 23 de la Ley de Aguas de 1879

<sup>542</sup> CARRO FERNÁNDEZ-CALMAYOR, José Luis, “Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional”, en *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 38, 2009, pp. 39 - 60.

las Administraciones ante la actividad económica. El reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica consagrado en nuestra Constitución de la mano del art. 128.2 CE, que prevé como posible la reserva de recursos o de servicios esenciales para que sean desarrollados por la Administración competente, según el reparto constitucional y legal. En concreto, establece que: “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

De esta suerte, por un lado, se admite sin duda la libre iniciativa pública en la actividad económica, superando de este modo el principio de subsidiariedad respecto las iniciativas del sector privado; mientras que, por otro lado, se contempla la reserva al sector público de servicios y recursos esenciales, eso sí, siempre que se exprese mediante Ley. Estos criterios constitucionales se trasladarán y “transpondrán” unos años más tarde en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 en su art. 86.1, artículo que establece que “las Entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución”<sup>543</sup>. Sobre este artículo en concreto, sus previsiones, efectos y consecuencias entraremos más tarde.

El fundamento básico del sistema de provisión de servicios públicos lo encontramos en el art. 1 de nuestro texto constitucional, artículo que configura al Estado español como un Estado Social<sup>544</sup>. La consagración constitucional del modelo de Estado implica la necesidad de realización de este, por todos los medios posibles, incluyendo, sin duda, la eventual reserva al sector público de aquellos sectores de actividad considerados como cruciales o imprescindibles para dar cumplimiento al mandato que deriva de la Constitución. “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que

---

<sup>543</sup> Esta previsión, la del art. 86.1 LRBRL tan solo consiste en la posibilidad que tiene el municipio de iniciar una actividad la cual no tiene por qué estar comprendida entre las competencias que tiene atribuida, y sin necesidad de que esta actividad se ejerza de modo monopolístico. En todo caso, el procedimiento a seguir para remover cualquier tipo de intervención privada en la actividad requiere de “la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma” (art. 86.2.II LRBRL). Asimismo, solo puede predicarse la asunción monopolística por parte del Municipio de las actividades que el art. 86.2 prevé de modo expreso, entre los que consta el abastecimiento domiciliario.

Igualmente, tampoco parece ser imperativa la asunción monopolística –a imagen de leyes municipales anteriores– en aquellos sectores que ya están reservados al Municipio.

<sup>544</sup> TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.), *El Estado Social y sus exigencias constitucionales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010,

propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

De esta previsión ratificada a lo largo del texto constitucional a través de otros preceptos que complementan, amplían y desarrollan esta configuración del Estado<sup>545</sup>, los servicios públicos constituyen la materialización de los dictados emanados del texto supremo, tendiendo a la mejora de la vida del ciudadano y, asegurando la consecución del interés general<sup>546</sup>. Sin lugar a dudas, el Estado Social se erige como un logro de incuestionable valor<sup>547</sup>, una victoria de la sociedad, la consecución de una Administración que sirve, que ayuda, que respalda al ciudadano, frente a anteriores concepciones en que el poder público residía en tan solo mantener un orden social favorecedor de los designios del monarca<sup>548</sup>.

La constitucionalización de un modelo de Estado concreto, como es el social, vincula a todos los poderes públicos a proceder conforme a tal llamamiento<sup>549</sup>. Y en este sentido corresponde a las Administraciones públicas, garantes y veladoras del interés público y, por ende, de garantizar una calidad de vida adecuada, realizar las actividades

---

<sup>545</sup> Sobre los orígenes y la evolución histórico-política del Estado Social, véase COTARELO, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar (La crisis del Estado Social y el problema de legitimidad)*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 43 - 59.

<sup>546</sup> En este sentido, NIETO, Alejandro, “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, en *RAP*, núm. 76, 1975, p. 23.

<sup>547</sup> Un logro, el Estado social, no libre de críticos, sobre todo de aquellos que quieren ver limitada su actuación, su intervención, reduciéndolo a la mínima expresión, una vuelta al Estado liberal del siglo XIX. Sobre las críticas al Estado social, véase DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè, *Autorregulación y derecho público. La autorregulación regulada*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 52 - 62.

<sup>548</sup> “Si en sus inicios se necesitó de la actividad prestacional del Estado y de las Administraciones era por la debilidad de la propia sociedad y la fortaleza y capacidad directiva y prestacional del sector público”. ESTEVE PARDO, José, “Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante”, en PARISIO, Vera, AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 23. Queda claro, de lo expuesto por el profesor ESTEVE PARDO que, en todo caso y solo gracias a la acción estatal, *sensu contrario*, ahora podemos hablar de una “sociedad fortalecida”, y entendemos que por este motivo es necesario el mantenimiento de las prestaciones promovidas por la Administración pública, las cuales siguen siendo un pilar fundamental del progreso social, y más en tiempos de crisis, como el actual, defendiendo y promocionando las condiciones de igualdad material que de la actividad prestacional de las Administraciones públicas se consiguen.

La acción de los poderes públicos, en materia de servicios públicos, viene determinada en gran parte por la satisfacción de necesidades básicas y, algunas que no pueden llegar a tener la consideración de básicas –si por ello entendemos las imprescindibles para que el ser humano pueda vivir– pero que no por ello resultan imprescindibles para la consecución de condiciones de igualdad material real, así como para asegurar una calidad de vida mínima, un bienestar, y el desarrollo de una vida digna. MALEM SEÑA, Jorge. *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2017, pp. 26 - 38.

<sup>549</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución como norma jurídica”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 32, núm. 2-3, 1979, pp. 291 - 342.

de carácter prestacional y asistencial que tengan asignadas legalmente, entre ellas, destacando las que se dirigen a la cobertura de las necesidades básicas, como el suministro de agua.

La vinculación que todo poder público tiene respecto la promoción de la igualdad material es clara, derivada de la previsión constitucional del art. 9.2 CE, y son los servicios públicos las actividades prestacionales claves para proceder a una efectiva y real igualdad entre todos los ciudadanos removiendo “los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. Hoy día, la presencia de la Administración y la provisión de servicios es condición insalvable para la existencia de la sociedad, tal como identifica MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, mediante la expresiva *from cradle to grave*<sup>550</sup>.

a) *Aproximación al concepto de servicio público.*

Desde el origen de la conceptualización de los servicios públicos de la mano de la Escuela de Burdeos encabezada por León DUGUIT, la noción del servicio público, de esta actividad prestación de la Administración, siempre ha sido de difícil aproximación<sup>551</sup>. La acogida de la idea de servicio público en España se produce de la mano de JORDANA DE POZAS y de GARRIDO FALLA<sup>552</sup>, introduciendo de este modo la idea de una Administración que realiza unas prestaciones en favor de los ciudadanos, reportándoles de este modo unos beneficios y un bienestar que por ellos mismos no serían capaces de realizar, teniendo en cuenta la posibilidad de asumir, o no, la actividad concreta de modo monopolístico.

---

<sup>550</sup> MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Ed. Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2007, p. 50.

<sup>551</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 127/1994, de 5 de mayo: “la idea de servicio público no constituye una noción unívoca y sí un concepto muy debatido por la doctrina científica –con detractores y valedores– sujeto a distintas elaboraciones y utilizado en diversos momentos históricos con finalidades también distintas” (FJ 6).

Una mutabilidad, la del concepto de servicio público, ya señalada por JÈZE al indicar que “son única y exclusivamente servicios públicos aquellas necesidades de interés general que los gobernantes en cierto país y en una época determinada han resuelto facilitar por el procedimiento del servicio público”. JÈZE, Gaston, *Principios generales del Derecho Administrativo*, Ed. Reus, Madrid, 1928, p. 290.

Una recopilación exhaustiva de definiciones de servicio público realizada por diferentes tratadistas la encontramos en ALBI CHOLBI, Fernando, “El servicio público municipal y sus modos de gestión”, en *REVL*, núm. 35, 1947, pp. 656 - 660.

<sup>552</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, “Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales”, en *RAP*, núm. 7, 1952, pp. 38 - 44.



Esta actividad prestadora de la Administración pública, por la heterogeneidad de actividades que engloba, así como por su peculiar régimen, presenta la característica, a diferencia de otras actividades y potestades administrativas, que puede ser prestada en un régimen de libre concurrencia con la iniciativa privada<sup>553</sup>, o bien admitiendo también la posibilidad de reservar una actividad concreta a la única iniciativa pública, pasando a monopolizar la Administración ese sector, hecho que deriva sin duda de la configuración económica de nuestra Constitución<sup>554</sup>.

Sin embargo, algunas notas características pueden ser identificadas, y nos permiten perfilar los contornos de lo que es un servicio público<sup>555</sup>. En primer lugar, estas actividades deben reportar alguna utilidad o beneficio directo al destinatario<sup>556</sup>, normalmente la colectividad, hecho que nos permite diferenciarla de otras actividades administrativas, como la de fomento.

Por la variedad de actividades que se desarrollan, así como derivado del modelo económico de Estado, otra característica que podemos identificar para completar la noción del servicio público es la posibilidad de que, aun siendo una prestación eminentemente pública, se admite, bajo ciertas circunstancias y atendiendo al tipo de actividad, la intervención de sujetos privados. En este contexto se plantea, o, al menos así lo entendemos, una suerte de prestación simultánea, sucedida en el mismo tiempo y espacio, en una misma comunidad, tanto por las autoridades públicas como por terceros.

Estos podrían ser los casos de los servicios educativos, que pueden ser prestados a iniciativa de personas físicas y jurídicas que creen centros educativos (art. 27.6 CE), eso sí, respetando los principios constitucionales; dentro del mismo ámbito educativo, la Ley

---

<sup>553</sup> Sobre este extremo, es importante la diferencia que anuncian REBOLLO PUIG y VERA JURADO, atendiendo a que, ante una actividad realizada por la iniciativa privada, podemos encontrarnos ante un caso de gestión indirecta del servicio, pero a su vez, podemos encontrarnos con una coexistencia entre la actividad pública y la privada, prestadas ambas simultáneamente. REBOLLO PUIG, Manuel y VERA JURADO, Diego (Dirs.). *Derecho Administrativo. Tomo III. Modos y medios de la actividad administrativa*, Ed. Tecnos, Madrid, 2ª Edición, 2019, p. 129.

<sup>554</sup> ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. "La Constitución económica de 1978: reflexiones sobre la proyección de la Constitución sobre la economía en el XXV aniversario de la Constitución española", en *REDC*, núm. 71, 2004, pp. 135 - 137.

<sup>555</sup> Sobre el tema, véase LÓPEZ CANDELA, Javier Eugenio. *Sobre la necesidad de un concepto de servicio público*, Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.

<sup>556</sup> Directo, que no inmediato, dado que hay prestaciones de servicio público que el beneficio puede verse retrasado en el tiempo, así como puede no darse ese beneficio, al poder depender de múltiples factores. Pero en todo caso, siempre encontramos unas prestaciones que se desarrollan "constantemente" y de modo directo, como sería el caso de las prestaciones enmarcadas en el sistema nacional de salud, prestaciones que pueden ir de una atención inmediata a unas curas que requieran meses de hospitalización y que, pueden finalizar con la sanación del paciente, o no.

Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades en su art. 1 determina de modo claro que las Universidades “realizan un servicio público”, posibilitando la propia Ley y en referencia al art. 27.6 CE, la creación de “Universidades privadas o centros universitarios privados, dentro del respeto a los principios constitucionales y con sometimiento a lo dispuesto en esta Ley y en las normas que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias”. Otro de los sectores en que puede identificarse esta doble prestación, pública y privada, es en el ámbito de los servicios sanitarios, donde la Ley 15/1986, de 25 de abril, General de Sanidad prevé la vinculación de centros y hospitales privados al Sistema Nacional de Salud (art. 66).

Otra nota característica del régimen de los servicios públicos constituye la exigencia de que esta actividad sea prestada de modo continuo y regular<sup>557</sup>, es decir, esta actividad prestacional caracterizada como servicio público en principio debe ser prestada *ininterrumpidamente*<sup>558</sup>, condición imprescindible ésta para asegurar una calidad de vida adecuada, como indica el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de mayo de 1997 (núm. Rec. 700/1993):

“Resulta insoslayable establecer la conexión entre las competencias municipales a que acabamos de referirnos y el derecho (ex art. 18.1.g) de la L.B.R.L.) de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, como aquí sucede. Servicios que, además, deben ser prestados con las notas de regularidad y continuidad para garantizar así al ciudadano su digna subsistencia”.

Trasladando todo ello al ámbito local, encontramos la insalvable referencia a la prestación de servicios públicos previstos en los arts. 25 LRBRL, que establece que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las

---

<sup>557</sup> MARTÍNEZ MARÍN, Antonio. *El buen funcionamiento de los servicios públicos. Los principios de continuidad y regularidad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990. SALA ARQUER, José Manuel. *El principio de continuidad de los servicios públicos: su origen en derecho español*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1977.

<sup>558</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1979: “No es suficiente que proporcione una utilidad al público, sopeña de desnaturalizar el concepto, sino que debe exigirse que se trate de una actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continuo, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública”.

necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Estos servicios públicos se encuentran concretados y detallados en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, estableciéndose un listado heterogéneo de prestaciones pero que en su gran mayoría podemos encontrar un hilo conductor, un nexo entre todas esas prestaciones, la esencialidad y necesidad de prestación de éstas por parte de los Municipios.

En el caso de los entes locales, y tal como hemos mencionado, las actividades de servicio público en el marco de sus competencias que desarrollan los municipios serán en régimen de libre competencia, en pie de igualdad con operadores privados. Esta regla general solo puede ser quebrada o excepcionada por la aplicación de lo dispuesto en el art. 86 de la Ley de Bases de Régimen Local y del art. 97 del Texto Refundido de Régimen Local, normas que prevén el supuesto de municipalización y, posibilidad de asunción monopolística de las actividades previstas en el art. 86.2 LRBRL.

Por lo tanto, y en consecuencia con lo anterior, cabe mencionar que, en atención a la intervención local en los servicios públicos, y derivado de las prestaciones que pueden substraerse de la intervención privada, encontramos un listado de actividades que pueden ser asumidas de forma monopolística. En concreto, los supuestos que pueden llegar a ser excluidos del mercado son los previstos en el art. 86.2 de la LRBRL, listado que con el paso del tiempo se ha ido reduciendo pero que siguen constituyendo el núcleo de actividades de la órbita local que tienen una incidencia clara sobre la vida del ciudadano, como sería el caso del abastecimiento domiciliario<sup>559</sup>.

De este modo, podríamos identificar un servicio público como aquella actividad que atiende las necesidades de los ciudadanos, mutable en el tiempo por el surgimiento de nuevos contextos sociales que pueden determinar la creación, modificación o supresión de ese servicio. No obstante, mientras esa actividad tenga la consideración de servicio público, durante su vigencia, debe ser prestado de modo continuo y regular, pudiéndose amparar tanto la prestación pública como la privada en un momento determinado. Ahora bien, y por las previsiones constitucionales y la regulación del régimen local, esa actividad de servicio público puede llegar a ser reservada a la exclusiva

---

<sup>559</sup> Los Servicios previstos que pueden ser objeto de reserva al sector público son: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros. De su redacción original, la Ley de Bases de Régimen Local incorporaba una lista más amplia, en la cual figuraban también el suministro de gas y calefacción, los mataderos, mercados y lonjas centrales y los servicios mortuorios.

iniciativa pública, removiendo toda intervención privada, atendiendo, eso sí, a criterios de interés general.

b) *Una posible crisis del modelo. La sostenibilidad del Estado Social en entredicho.*

No son pocas las voces que hablan de un posible agotamiento de un sistema que se ha mantenido estable desde finales de la Segunda Guerra Mundial, un sistema basado en la provisión de un conjunto de actividades, prestaciones y coberturas a la ciudadanía, basado en la realización de los principios de dignidad e igualdad de las personas<sup>560</sup>. En contraposición, y como respuesta a la “crisis de sostenibilidad” que presenta el Estado Social, emerge la noción del Estado Garante, configuración que se erige como un modelo que contempla ese agotamiento del Estado prestacional<sup>561</sup>. Una debilitación provocada por múltiples causas<sup>562</sup>, sobre todo vinculadas a las fuentes de financiación –o, más bien, a la falta de ellas–, que han afectado a la sostenibilidad del sistema<sup>563</sup>.

---

<sup>560</sup> Por todos, ESTEVE PARDO, José. *Estado garante: idea y realidad*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015. Del mismo autor, “La Administración garante. Una aproximación”, en *RAP*, núm. 197, 2015, pp. 11 - 39. Recientemente, y en coordinación con DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè y IBLER, Martin, *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2020.

<sup>561</sup> ESTEVE PARDO, José, “La extensión del derecho público. Una reacción necesaria”, en *RAP*, núm. 189, Madrid, septiembre - diciembre 2012, pp. 11 - 40.

<sup>562</sup> Del modo que hemos anunciado con anterioridad, el concepto de servicio público es discutido y debatido, y ello explica la existencia de múltiples debates vinculados a esta actividad prestacional, entre ellos, el cuestionamiento del modelo de Estado. De la aparente dificultad que presenta la noción de servicio público CHENOT da muestra de ello señalando que “la définition du service public donné exemple le plus net une de ces notions dites fondamentales dont le contenu pu êt précisé en de très brèves périodes et dont enveloppe craqué sous les contradictions des lois et des arrêts histoire du «service public» montré évidence que le seul sens de ce terme est celui que lui donnaient les tâtonnantes fantaisies du législateur et les pragmatiques efforts du juge”. CHENOT, Bernard, “L’Existentialisme et le Droit”, en *Revue française de science politique*, núm. 1, 1953, p. 60.

<sup>563</sup> Una sostenibilidad que en nuestro país se convirtió de modo radical en un vocablo rector en gran parte de la normativa administrativa, siendo un principio rector tras la rápida reforma constitucional del art. 135 y que posteriormente se trasladaría a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que se marca, en el Preámbulo, tres objetivos claramente delimitados: “garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria”. Estos tres objetivos vienen, al menos en apariencia y en el redactado, a buscar una “mejora de imagen” de la economía española de cara al exterior, a los organismos internacionales.

Interesante y destacable aquí la reflexión de PONCE SOLÉ, al decir que la “La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria desarrolla este precepto, siguiendo su mandato, y concreta los supuestos en que es posible incidir en déficit estructural, pero no realiza ninguna concreción de lo que deba entenderse por «sostenibilidad social del Estado», cláusula que nos interesa particularmente por su vinculación a los derechos sociales”. PONCE SOLÉ, Juli. *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de*

El modelo garante aboga por un sistema donde la provisión de prestaciones no viene efectuada por la Administración pública sino por sujetos privados. El papel, trascendental, que juega el Estado es el de regulador –ser garante, árbitro– de que la función delegada sea efectivamente realizada, con cumplimiento estricto de los fines que el ordenamiento jurídico prescribe. Y es en este contexto, de fractura del Estado Social y promoción de la intervención privada en sectores clave y típicamente públicos, se mueve el fenómeno de las colaboraciones público - privadas<sup>564</sup>.

Esta afirmación, la del crecimiento de las experiencias de colaboraciones público - privadas que viene amparada, en todo caso, por el modelo constitucional establecido por nuestra Carta Magna que, aunque impone la prestación de unas actividades de servicio público, ni las reserva de modo directo a la única prestación pública, ni impide la prestación de ellas a iniciativa privada. De este modo, es posible la coordinación entre ambas varias formas o modalidades de prestación, a saber: la prestación monopolística de la Administración, la competencia en el mercado entre los poderes públicos y la iniciativa privada o la colaboración entre ambas. Sin embargo, siempre que se trate de una prestación caracterizada como servicio público y de competencia de alguna Administración, ésta siempre ostentará unas potestades de ordenación sobre esa actividad.

Bajo el marco de la colaboración público - privada se enmarcan multitud de manifestaciones en que la Administración pública utiliza, para el desarrollo de sus funciones, la ayuda del sector privado<sup>565</sup>. Como destacan numerosos informes, no existe un concepto o una definición precisa de lo que en realidad es la colaboración pública - privada, consecuencia de la multitud de actividades que encuadra<sup>566</sup>. La amplitud del concepto permite que en su definición entren diferentes tipologías de materias y acuerdos, así como de diferentes estrategias para poder proceder a la consecución de los objetivos que la Administración tiene marcados en los diferentes sectores de actuación.

---

*los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013, p. 52.

<sup>564</sup> Sobre el fenómeno de colaboración público-privada, véase el excelente trabajo de CANALS AMETLLER, Dolors, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad...*, *op. cit.*

<sup>565</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Libro verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, 30/04/2004, COM (2004) 327 final.

<sup>566</sup> World Bank, *Public-Private Partnerships, reference guide*, p.18: “A public-private partnership (PPP), as defined above, comprises a long-term contract between a government entity and a private firm. However, this broad definition encompasses a range of contract types, which can be described in different ways –there is no standard, internationally accepted definition of PPP, and different jurisdictions use different nomenclature to describe similar projects”.

Desde los años setenta del siglo pasado se ha producido una traslación de esferas de poder y actividad del Estado a la Sociedad<sup>567</sup>, a los particulares, delegando en ellos la realización de actividades que típicamente habían correspondido al primero. Este hecho corresponde, en parte, a un cambio en el modelo de concepción del Estado, un modelo que propugna el agotamiento del modelo del Estado Social, gravemente herido pero que debe ser regenerado, para mantener los niveles de vida que hemos gozado desde mediados del Siglo XX.

Como sucede en cualquier modelo, no son pocos los problemas que estas colaboraciones entre sector público y privado conllevan<sup>568</sup>. La asunción cada vez mayor de esferas de actuación pública por parte de sujetos privados, integrándose en las estructuras administrativas, debilita la posición de la Administración pública como veladora de las libertades y derechos públicos<sup>569</sup>. No constituyen casos aislados los supuestos de abuso de poder y casos de corrupción de sujetos privados en el marco de la prestación de servicios públicos, construcción de obras públicas o provisión de suministros o en la realización de tareas de inspección, control o certificación, respecto la Administración pública y, la Sociedad.

Nos movemos, aparentemente, ante una retirada del Estado en diferentes sectores económicos, entregándolos al mercado y perdiendo, de este modo, el protagonismo que de modo tradicional había ostentado, sea por una intervención en concurrencia o per el establecimiento de monopolios<sup>570</sup>. Esta retirada que el Estado social inició durante la década de los setenta y ochenta, a través de la liberalización y privatización de múltiples sectores de intervención, así como también delegando la gestión de los servicios a empresas privadas, aun con las dificultades económicas, financieras y de sostenibilidad,

---

<sup>567</sup> Para un análisis en profundidad sobre el tema, *vid.* ESTEVE PARDO, José, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2013, en especial página 95 y siguientes, “*lo que se produce aquí es una nueva correlación entre Estado y sociedad en torno a la técnica y el control de sus riesgos*” (página 97).

<sup>568</sup> Sirvan de ejemplo el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo – *Asociaciones público-privadas en la UE: deficiencias generalizadas y beneficios limitados*, de 2018; también en JOSÉ ROMERO, María (para EURODAD): *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*, de 2015.

<sup>569</sup> MARTÍN REBOLLO, Luis, “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, en *RAP*, núm. 100 - 102, 1983, p. 2502. El autor, sobre la tendencia de interrelación entre Estado y Sociedad, entre Derecho público y Derecho privado, considera que la función del Estado social “es asegurar el *statu quo*, adaptándolo a las nuevas circunstancias, propiciando la integración y excluyendo los disturbios, lo que sucede es que el propio modelo no es lineal”, considerando que, en materia de servicios públicos, “no se trata, pues, de «volver», sin más, a DUGUIT, porque, quizá, no se ha ido nunca a él, por más que, a diferencia de lo que sucedió con su tesis [...] la legislación española esté plegada de referencias a la noción de servicios públicos”.

<sup>570</sup> TAMAMES, Ramón. *Los monopolios en España*, Ed. ZYX, S.A., Madrid, 1968.

parece estar siendo cuestionada estos últimos años, a través de fenómenos como el de la remunicipalización, si bien éste viene centrándose en el ámbito local y en el servicio de abastecimiento de agua potable.

B. La intervención y actividad económica de la Administración derivada del artículo 128 de la Constitución.

El modelo económico que presenta la Constitución Española habilita, posibilita, la intervención pública<sup>571</sup>, así como también garantiza la de carácter privado<sup>572</sup>, a través de los diferentes reconocimientos que a lo largo del texto constitucional se diseminan. Sin embargo, nos interesa el análisis del art. 128.2 CE, artículo que “reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”. En consonancia con el modelo económico constitucional previsto, encontramos la proclamación de la “libertad de empresa en el marco de la economía de mercado” (art. 38 CE)<sup>573</sup>.

---

<sup>571</sup> La Sentencia 1/1982 del Tribunal Constitucional, de 28 de enero, referencia el modelo económico que se destila del articulado de nuestra Constitución que, “a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2, entre otros”.

De este modo, y en concordancia con los textos constitucionales europeos posteriores a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, emerge la concepción y caracterización del Estado como Social, un Estado que realiza ya no actividades de beneficencia o de caridad, sino que realiza verdaderas actividades de servicio público, que reportan un beneficio a la sociedad, y que pueden ser prestadas ya no por la mera voluntad privada y, de modo subsidiario por la Administración, sino que ésta última se convierte en un sujeto protagonista en el sector económico e industrial.

<sup>572</sup> Como indica el art. 38 CE: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

<sup>573</sup> Ambos artículos, el 38 y el 128, responden perfectamente a las previsiones del art. 33.2 y 3 de la Constitución:

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

En este caso nos centraríamos más en la reserva monopolística de los recursos y de aquellos servicios que son prestados por terceros, por sujetos privados que, en caso de proceder a la reserva, deberían ser

Entre ambos artículos se estriba una de las clásicas dicotomías existentes en derecho, entre la iniciativa pública y la iniciativa privada, así como sus límites y objetivos<sup>574</sup>. Sin embargo, al hablar de servicios esenciales, entra en juego otro precepto constitucional, la previsión del art. 103 CE<sup>575</sup>, según el cual “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales [...] con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. El problema que se perfila, entonces, es el de si también la iniciativa privada en actividades de servicio público, en el marco de la libre concurrencia, asimismo debe velar por que su acción sirva a los intereses generales de la sociedad. Entendemos, sin ningún tipo de duda, que la respuesta solo puede ser afirmativa, compartiendo la opinión de PONCE SOLÉ<sup>576</sup>. Esto no es obstáculo para que las empresas que realizan estas actividades puedan, de forma legítima, ejercer la actividad para la consecución de un lucro, pero ello no impide que en la provisión del servicio tengan en cuenta tanto las

---

resarcidos, a través del correspondiente procedimiento e indemnización, por la expropiación de los bienes y derechos necesarios para proceder, la Administración, a ejercer aquella actividad reservada.

<sup>574</sup> GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 19ª edición, 2020: “Parece imposible separar con claridad grandes bloques de actividades, unas sometidas al Derecho Administrativo y otras al Derecho Privado. Ambos Derechos se entrecruzan inextricablemente en muchos actos y actividades de la Administración Pública, por lo que, incluso, dentro de un mismo acto unos elementos pueden estar sometidos al Derecho Administrativo y otros al Derecho Privado”.

<sup>575</sup> Y como indica BLANQUER, también debe tomarse en consideración, a la hora de enlazar los arts. 103 y 128 de la Constitución la interdicción de la arbitrariedad del art. 9.3 CE, artículo que se materializa en la justificación de que el servicio esencial a reservar responde sin duda a la defensa y promoción del interés general, no de un simple cambio de opinión política. BLANQUER, David. *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 461. Idea ésta que parece también intuir PONCE SOLÉ, haciendo referencia a la mejor concreción de la lengua británica, al indicar que la ideología puede tener su papel en la Política (*politics*), pero no lo tiene en la política pública concreta (*policy*) si no supone el correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica de gestión, que en el caso de los rescates podrá ser objeto de control jurídico”. PONCE SOLÉ, Juli, “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, en *QDL*, núm. 40, 2016, pp. 80 - 81.

Compartimos la opinión emitida por los autores referenciados, en el sentido de que en la ideología radica la variedad –protegida, hasta cierto punto, constitucionalmente por el art. 1 CE al ser el pluralismo político un valor superior del ordenamiento y del modelo de Estado–, y por ese mismo motivo surge el debate, en nuestro caso, sobre la forma de gestión de los servicios públicos. Sin embargo, esta ideología, sea del carácter que sea, a favor o en contra de la remunicipalización o de la privatización, no debe ser el único fundamento de una decisión tan importante y que se extiende a lo largo de largos períodos de tiempo, y que muestra la dificultad de revertir tal decisión. Como WARREN indica “*Politics is one of the transformative domains of social life: through politics, people change their collective lives and themselves*”, WARREN, Mark E. “What is political?”, en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 11, 1999, p. 209.

<sup>576</sup> PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales de procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 170: “el deber de buena administración, y en consecuencia los principios constitucionales pertinentes, son también aplicables en aquellos casos en los que existe actividad administrativa, pero ésta no es ejercida por una Administración Pública. Es el caso del ejercicio de actividad administrativa por particulares, es decir, el desarrollo de funciones públicas por privados o el caso del ejercicio de actividad administrativa por órganos públicos no administrativos”.

Manteniendo una opinión similar, LAGUNA DE PAZ, Juan Carlos, “La renuncia de la Administración Pública al Derecho Administrativo”, en *RAP*, núm. 136, 1995, p. 218 y 225.



orientaciones de la Administración –que es competente y, por tanto, ostenta potestades que permiten ordenar el servicio– como las características anunciadas del servicio público, como son la continuidad en la prestación, la regularidad o, también, la asequibilidad y la igualdad y no discriminación.

Una primera característica que puede destacarse del régimen establecido por el artículo reproducido es el protagonismo que la Administración puede adoptar, en materia económica, interviniendo de modo directo en cualquier tipo de actividad de carácter económica, sin necesidad de reserva, y exista o no intervención de sujetos privados<sup>577</sup>. Esta sería el primer supuesto que contempla este artículo. Un sistema de acción administrativo paralelo al establecido para las empresas privadas, es decir, una libre iniciativa pública. Por ser una delimitación genérica, queda clara que la iniciativa referenciada corresponde no solo al Estado, sino también a Comunidades Autónomas y, a las Entidades Locales.

Mayores problemas ofrece la segunda parte del art. 128.2 CE. En ella se reconoce, a más de la citada iniciativa pública, la posibilidad de reservar recursos o servicios, incluso, pudiendo establecer un monopolio o la propia intervención de empresas, siempre, bajo una clara premisa: la defensa, promoción y salvaguardia del interés general<sup>578</sup>.

Sin embargo, presenta una nota importante, la *esencialidad* del recurso o servicio a reservar. Como nos recuerda MUÑOZ MACHADO “el legislador puede acordar situar, total o parcialmente, fuera del mercado algunos servicios o recursos, operación que, para ser constitucionalmente legítima, tiene que afectar a bienes o servicios esenciales [...] la referencia al carácter esencial del recurso o servicio que se reserva, supone una importante discriminación que corrige las políticas nacionalizadoras de bienes y empresas que se acometen desde principios del siglo XX”<sup>579</sup>. Vemos, también, un amplio margen de

---

<sup>577</sup> Una libertad de empresa que, como recuerda el Tribunal Constitución en la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, “se inscribe, en cambio, en el marco de la llamada Constitución económica y está limitada no sólo por las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación (art. 38 de la Constitución), sino por las que derivan de otros muchos preceptos constitucionales (arts. 40. 1, 45.2, 51.1, 128.1, 128.2, 129.2, 130.1, 131.1), en el marco de lo que el art. 1 define como un «Estado social y democrático de Derecho»”.

<sup>578</sup> Esta intervención, por ejemplo, es la prevista por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, que en el art. 15.2 que autoriza a “las autoridades competentes podrán acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas con el fin de asegurar el buen funcionamiento de lo dispuesto en el presente artículo”.

<sup>579</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo XIV, *La Actividad regulatoria de la Administración*, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015, p. 110.

discrecionalidad en la configuración del vocablo “esencial”, en tanto que concepto jurídico indeterminado.

Esta tarea de determinación la inició el Tribunal Constitucional, en Sentencia 26/1981, de 17 de julio, al declarar que:

“El concepto de servicios esenciales es un concepto jurídico indeterminado susceptible de una doble acepción: una estricta, equivalente a actividades de interés vital, y otra, amplia equiparable a la satisfacción de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos [...] De acuerdo con una primera idea, «servicios esenciales» son aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. De esta manera, en la definición de los servicios esenciales entrarían el carácter necesario de las prestaciones y su conexión con atenciones vitales”.

Es fundamental abordar, de igual manera, el modo de proceder a realizar la reserva de esos recursos o servicios considerados esenciales –que, como hemos indicado, podemos asimilar la esencialidad a aquellas prestaciones consideradas básicas para el mantenimiento de la vida, concepto en gran medida mutable por el propio avance de la sociedad y de sus necesidades–, siendo, como indica el art. 128.2 CE “mediante ley”. La duda que asoma en este apartado es determinar qué tipo de ley es la que el precepto constitucional hace referencia y, más, ateniendo a que la potestad legislativa se distribuye entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos.

Podemos descartar que el precepto constitucional se refiera a las Leyes orgánicas, previstas en el art. 81.1 CE, siendo aquellas “relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”. Sin duda, la libertad de empresa no se encuentra de entre los derechos fundamentales previstos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución. Por lo tanto, *sensu contrario*, será una ley ordinaria la indicada para proceder a la reserva al sector público<sup>580</sup>.

---

<sup>580</sup> Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, del Tribunal Constitucional, advierte, tal como ya hemos indicado, que en principio “la intervención de empresas, que es el medio adecuado para restringir la libertad de empresa, debe acordarse mediante Ley [...] La expresión indicada conviene a dos tipos de leyes sobre intervención. Primer tipo: las leyes generales que disciplinan con carácter general la intervención habilitando al Gobierno, o a una autoridad inferior, a decidir la intervención bajo ciertos supuestos. Junto a este supuesto, debe entenderse posible otro: el de la Ley-medida de intervención. Hay que interpretar el mediante Ley del art. 128.2, como una designación de rango; sería absurdo que se admitiera la licitud

El segundo apartado a determinar es si, las Comunidades Autónomas –dado que el Estado puede proceder, mediante Ley, a reservar los recursos y servicios tal como contempla el art. 128.2 CE–, tienen esta posibilidad, en el marco de sus competencias. En este sentido nos guiamos por las palabras de SOSA WAGNER, el cual concluye que “en términos teóricos, una ley de una Comunidad Autónoma de reserva al sector público de recursos, y con más razón, de servicios esenciales es posible constitucionalmente siempre que así esté previsto en su Estatuto, se haga sobre materias acerca de las cuales aquélla tenga reservadas competencias exclusivas y se opere con respeto a los límites derivados de la regulación estatal”<sup>581</sup>.

Vemos, de este modo, y trasladándolo al ámbito local, que la previsión contenida en el art. 86 de la Ley de Bases de Régimen Local –que ahora tan solo mencionaremos por tratarse de una materia que será abordada más adelante– responde a toda lógica, al reservar en favor de las entidades municipales el servicio esencial de abastecimiento de agua. Una reserva que, no predispone a la asunción de la titularidad de modo automático, por posibles afectaciones de modo directo la autonomía local. Pero la virtualidad de esa decisión legislativa ayuda a perfilar lo “esencial” del art. 128.2 CE. Es decir, podemos deducir, confrontando el art. 128.2 CE y el 86.2 LRBRL que los servicios allá contenidos son esenciales, por afectar al mínimo vital de todo ciudadano.

---

constitucional de que una Ley general sobre intervención delegara la decisión de intervenir una empresa en el Gobierno por Decreto o en una autoridad inferior y que hubiera que estimar prohibida la edición de normas-medida de intervención por Decreto-ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad”.

El hecho de habilitar, a más de una ley especial, una ley ordinaria y el decreto-ley dota de una gran flexibilidad al precepto constitucional, posibilitando de este modo adaptarse a situaciones imprevistas que requieran de la intervención de la Administración pública, por ejemplo, ante escenarios de escasez de agua, de alimentos, etc.

<sup>581</sup> SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local...*, op. cit., p. 30.

## CAPÍTULO QUINTO

### 1985, UNA FECHA CLAVE EN EL PANORAMA LEGISLATIVO. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL Y LA LEGISLACIÓN DE AGUAS

#### I. LA CONCRECIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL DE LAS PREVISIONES DEL ARTÍCULO 128 CE: EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1985 Y SU PROYECCIÓN EN EL ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE.

##### 1. El desarrollo de actividades económicas por parte del municipio. La “transposición” de las previsiones del artículo 128 CE a la Ley de Bases de Régimen Local.

La atención a la necesidad básica de consumo de agua ha venido siendo prestada tradicionalmente por parte de los municipios, si bien también es cierto que este suministro podía ser complementado con la venta directa de agua por parte de sujetos privados<sup>582</sup> o, incluso, a partir de una “autoprovisión” de agua por parte de los ciudadanos, a través de la colección de agua fluvial o la derivada de las precipitaciones. Aun con todo, los Ayuntamientos tradicionalmente asumieron esa tarea, la de proveer de agua a sus ciudadanos, a través del establecimiento de fuentes y otros medios de distribución.

Como se ha relatado con anterioridad, no fue hasta la promulgación de la normativa de finales del siglo XIX y principios del XX que se confirma, a través de la dotación competencial y de los medios necesarios para desarrollarlas, el interés municipal en el abastecimiento de agua y, por tanto, considerando al municipio como un ente capaz de ejercer actividades económicas<sup>583</sup>.

---

<sup>582</sup> ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua en España*, Ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 370 - 382. No obstante, y como la autora indica, “la naturaleza del suministro de agua en los diversos supuestos mencionados [...] y su vinculación al servicio municipal obligatorio regulado en el art. 26 LRBRL obligan a adoptar una conclusión distinta, configurando al municipio como responsable último de la actividad, lo que supone, en último término, la aplicación de un régimen exorbitante propio del servicio público” (p. 378).

<sup>583</sup> Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil...”, *op. cit.*, pp. 87 - 138; LLISSET BORRELL, Francisco, *La actividad empresarial de los Entes locales*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Publicaciones Abella, Madrid, 1990; HURTADO

El cambio profundo vino de la mano de la Constitución de 1978 y, sobre todo, a partir de 1985, con la aprobación y promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, norma que abrió un nuevo capítulo en la historia del municipalismo español, hasta el punto de que el preámbulo de la referenciada Ley alude a la nueva simbiosis que abre el texto constitucional: “decir régimen local es decir autonomía”. Y será gracias a esta autonomía ganada y consagrada en los arts. 137 y 140 de la CE que los municipios podrán actuar sobre ciertos ámbitos y actividades<sup>584</sup>, entre ellas, las que el legislador decidió establecer como propias de los intereses municipales, como es, el abastecimiento domiciliario de agua potable.

La Constitución, a través de la reiterada previsión del art. 128.2 CE, abrió la posibilidad de que las administraciones públicas pudieran ejercer la iniciativa pública en la actividad económica, así como reservar, mediante ley, aquellos servicios o recursos que, por sus características, así como por el contexto, pudieran considerarse esenciales. Igualmente prevé el artículo la posibilidad de establecer un régimen de monopolio sobre estos servicios esenciales reservados, pudiendo, incluso, intervenir las empresas del sector, siempre, garantizado que tal medida se desarrolla en beneficio del interés general<sup>585</sup>. Esta disposición constitucional tiene su reflejo en la Ley de Bases de Régimen Local, en el art. 86, en el cual, a imagen y semejanza del precepto constitucional,

---

ORTS, Francisco, *La iniciativa pública local en la actividad económica*, Ed. Federació Valenciana de Municipis i Províncies, Valencia, 1994.

<sup>584</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, se pronuncia advirtiendo que “En cuanto a la posición de la Administración Local, la garantía institucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 de la Constitución) obliga a que el Estado y las Comunidades Autónomas, al disponer de sus competencias entreguen a las Corporaciones Locales la competencia de los asuntos que deben gestionarse desde sus respectivas demarcaciones, lo cual plantea, a su vez, el esencial problema de la «redistribución vertical del poder público»”.

En igual sentido otra jurisprudencia constitucional, como la Sentencia 154/2015, de 9 de julio, que ratifica que “las competencias, la Constitución no precisa las que corresponden a los entes locales. No obstante, el art. 137 CE delimita en alguna medida el ámbito de los diversos “poderes autónomos” al circunscribirlo a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que “exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”. El legislador básico estatal ha establecido criterios generales (arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 LRRL) sin descender a la fijación detallada de las competencias locales”.

Más recientemente, la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, sobre la determinación competencial de los Entes Locales “Esta garantía no impide que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales [...] Ello implica que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas deben asegurar que los municipios tengan competencias “propias” en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal”.

<sup>585</sup> De este modo queda claro el protagonismo que la Administración pública puede ostentar en materia económica, superando, de este modo, la posición de subsidiariedad que durante largo tiempo la Administración tenía respecto de la iniciativa privada. En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Derecho Administrativo Económico*, Vol. 1, Ed. La Ley, Madrid, 1988, p. 95, al decir que “se proclama con claridad manifiesta y con carácter general la habilitación para que el sector público establezca empresas industriales y mercantiles de todo tipo; en concurrencia con el sector privado”.

manifiesta que “las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas”.

El artículo, en su redacción original, se expresaba en los siguientes términos: “Las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución”. Sin embargo, tras la última modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se introdujo que, para ser posible ese ejercicio de la iniciativa pública se deberá garantizar “el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera”<sup>586</sup>. También añadió la necesidad de que en el expediente acreditativo “habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”.

Vemos como de modo substancial se han incrementado los requisitos que los municipios deben justificar para poder ejercer una actividad económica, industrial o mercantil. Esta modificación ha alterado la posibilidad de los entes locales de intervenir en el ámbito económico afectando, por lo tanto, a nuestro entender, a la autonomía garantizada por la Constitución a las corporaciones locales, por la introducción de muchos elementos a justificar, sobre todo aquellos vinculados a la afectación al mercado, así como la necesidad de evaluar la sostenibilidad y estabilidad económica de la Hacienda local.

Llegados a este punto, es importante diferenciar lo que sería el ejercicio de actividades económicas derivadas de las previsiones de los arts. 128.2 CE y 86.1 LRBR y, el ejercicio de una actividad que se desarrolla en el marco de los servicios públicos y

---

<sup>586</sup> Derivando estas previsiones del contexto de crisis que se inicia en 2008 y que parece advertirse de modo claro que se mantendrá, al menos, durante los próximos años y que afecta, de modo directo, a la posibilidad de los entes locales de prestar los servicios de su competencia a través de sus propios medios. ARIMANY LAMOGLIA, Esteban y MAGINDE, Mariano, “El necesario replanteamiento de los servicios públicos. Dos ejemplos paradigmáticos: el abastecimiento de agua a poblaciones y la atención sanitaria especializada”, en *Especial reformas estructurales*, pp. 80 - 95. Como los autores indican, estas previsiones que se iniciaron de la mano de las reformas realizadas sobre la Ley de Bases de Régimen Local, si bien siempre es preciso tener en cuenta que el servicio público es el elemento central del sistema constitucional derivado de la previsión del art. 1 CE, que impone a los poderes públicos a realizar tantas actividades como sean necesarias para garantizar el bienestar de la población y cubrir las necesidades básicas, implicando, por lo tanto, la consecución de una igualdad material.

se pretende reservar para su ejercicio en monopolio. En este caso es ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 (núm. Rec. 6813/1991):

“La actividad económica a cuyo ejercicio por las entidades locales, en régimen de libre concurrencia o de reserva, se refieren tanto el artículo 86 LRBRL como el artículo 96 TRLRL, como actividad industrial o comercial distinta de los servicios públicos locales, se enmarca dentro de la iniciativa pública económica que reconoce el artículo 128.2 de la Constitución. Y es para esta actividad para la que, además del título habilitante se exige, por la trascendencia de la medida, un reforzamiento de las formalidades del expediente administrativo en los términos del invocado artículo 97 TRLRL y que se traducen: en el acuerdo inicial de la Corporación y la designación de una Comisión que redacte la Memoria relativa a los aspectos sociales, jurídicos, técnicos y financieros de la actividad en la que se precisará la forma de gestión; la toma de consideración de la Memoria por la Corporación, la exposición pública de la misma para alegaciones; y la aprobación del proyecto por la Entidad Local, conforme al artículo 47 LRBRL. Exigencias que se acrecientan, incluso, con la intervención del órgano de gobierno la Comunidad Autónoma cuando se trata de una gestión en régimen de monopolio (FJ5)<sup>587</sup>.

No ocurre así en los servicios públicos de la competencia de los Entes Locales, respecto de los que se reconoce a aquéllos una amplia potestad para la organización y modificación de la gestión, según resulta de los artículos 85.2 LRBRL y 30 RSCL, con algunas excepciones determinadas por la propia norma, como la establecida para la gestión de los servicios que impliquen ejercicio de autoridad o los límites señalados para concretas técnicas de gestión” (FJ5)<sup>588</sup>.

---

<sup>587</sup> Un monopolio que, cuando se refiere al régimen de los servicios públicos, autores como GARCÍA-TREVIJANO FOS, consideran que es un rasgo más que viene a configurar su concepto, al vincular “monopolio y utilidad general, son, pues, los índices del servicio público”. GARCÍA-TREVIJANO FOS, Jose Antonio, “Aspectos de la Administración Económica”, en *RAP*, núm. 12, 1953, p. 23.

<sup>588</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1994 (núm. Rec. 1394/1992) indica y parte de la premisa de la existencia de servicios públicos *impropios*, en el sentido de que el Municipio competente no ha procedido a realizar la municipalización y a asumir la titularidad sobre el servicio, sin embargo, “la actividad de servicio público subjetivamente, es competencia de ente público –Estado, Comunidad Autónoma, Municipio...–, y está sometida a un régimen jurídico determinado, exigido porque todo servicio público comporta la satisfacción de un interés de la colectividad, interés que, la mayoría de las veces, da contenido a un servicio público esencial, como es el caso del suministro de agua a los ciudadanos”. Con todo, no podemos considerar, como hace el Tribunal Supremo, que se trate de un servicio público *impropio* por el mero hecho de no haber procedido el ente local a municipalizarlo, al no ser un elemento imprescindible para que: en primer lugar, el propio municipio pueda ejercer una actividad económica y, en segundo lugar, por la clara indicación de que el servicio de abastecimiento de agua es un servicio público en virtud del art. 25 de la LRBRL, ratificado esto último por lo dispuesto en el art. 26 de la misma Ley.

En este sentido se manifiesta ARANA GARCÍA, Estanislao, “El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local”, en *REAL*, núm. 291, 2003, pp. 77 - 101.

“Las actividades económicas que pueden llevar a cabo los entes locales son de dos tipos. En primer lugar, aquellas actividades que aun teniendo este contenido económico constituyen servicios públicos en sentido estricto o restringido. Me refiero al caso de actividades cuya titularidad se reserva al poder público y que en el caso de la Administración local se enuncian, fundamentalmente, en el artículo 86.3 de la LRBRL.

Esta distinción es importante. También la realiza la Constitución en el art. 128.2, al regular dos supuestos diferentes: en primer lugar, el ejercicio de la iniciativa pública en la actividad económica y, en segundo lugar, la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales<sup>589</sup>. Este mismo esquema lo sigue el art. 86 de la Ley de Bases de Régimen Local: en primer lugar, menciona la posibilidad que los municipios tienen, derivado de la previsión constitucional, de ejercer la iniciativa pública (art. 86.1) para, seguidamente, en el art. 86.2 reservar “en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas [...] La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”.

De esta suerte identificamos el régimen clásico de municipalización de servicios con la nueva orientación dada por la Constitución de 1978 que define y aproxima, a partir del art. 128.2 CE, la posición de las Administraciones ante una actividad económica<sup>590</sup>. Estos criterios constitucionales se trasladan a la Ley de Bases de Régimen Local en el art. 86.1, lo que implica que puede iniciar una actividad económica sobre cualquier sector, no solo de los que son de su competencia, esto también derivado de la capacidad general que ostenta el Municipio como ente con capacidad jurídica. La principal limitación o condicionamiento que encuentra el ente local viene de la mano del Real Decreto

---

En segundo término, existen otras actividades económicas que, amparadas en el artículo 128.2 inciso primero de la Constitución de 1978, suponen lo que tradicionalmente se ha venido en llamar una «dación de bienes al mercado». En este segundo caso, la actividad económica de la Administración pública recae sobre actividades que no están reservadas al poder público, dándose, por tanto, una concurrencia de iniciativas pública y privada”.

<sup>589</sup> Situación, la del art. 128.2 y su *transposición* en la Ley de Bases de Régimen Local en el art. 86.1, descrita en FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “Artículo 86”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.) y IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2306: “El legislador puede reservar a las Administraciones Públicas servicios esenciales, lo que cualitativamente supone algo distinto a que con ello queden habilitadas sin más para llevar a cabo las prestaciones en que consistan esos servicios. Habilitadas lo están en cualquier caso, sean esenciales o no los servicios y medie o no declaración del legislador, porque directamente les autoriza el texto constitucional para ejercer la iniciativa pública económica. Lo relevante es que al producirse la reserva a su favor, la iniciativa privada deja de ser ejercitable en las correspondientes actividades. La reserva impide el ejercicio de la iniciativa privada económica, que queda con ello excluida en esos ámbitos, cediendo todo el protagonismo (en suma, la titularidad de la actividad) a la Administración Pública”.

Sobre el concepto de esencialidad aplicado a los servicios públicos –si bien en el caso tratado se define en relación con el derecho de huelga–, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 26/1981, de 17 de julio, califica de esenciales “son aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad. De esta manera, en la definición de los servicios esenciales entrarían el carácter necesario de las prestaciones y su conexión con atenciones vitales”.

<sup>590</sup> Véase MALARET GARCÍA, Elisenda, “Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades la esfera local?”, en *REAL*, núm. 291, 2003, pp. 567 - 608.



Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que en el art. 96 indica que en todo caso las actividades deberán ser “de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes”. Todo ello deberá ser objeto de acreditación por parte del Municipio, a través de la Memoria justificativa correspondiente, para la posterior aprobación por el Pleno de la Corporación.

Pero la iniciativa municipal expuesta puede tener otra pretensión de mayor calado, la de hacerse con la titularidad sobre el servicio, asumirlo de modo monopolístico, para excluir, de este modo, la libre competencia en el mercado. De igual modo que la Constitución prevé que “mediante ley se podrá reservar al sector público” recursos o servicios, esta previsión se incorpora a la Ley de Bases de Régimen Local en el art. 86.2<sup>591</sup>:

“Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”.

Destacamos que esta declaración que realiza la Ley de Bases de Régimen Local conlleva, *per se*, la asunción de titularidad sobre los servicios contemplados, sino que para asumir dicha titularidad se requiere de un procedimiento que no implica solo al

---

<sup>591</sup> En su redacción original, era el apartado tercero del artículo el que determinaba la posibilidad de declarar “la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros; servicios mortuorios. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma”.

De este modo, podemos observar cómo paulatinamente, con el transcurso del tiempo, diferentes servicios han ido abandonando la órbita local, como el servicio de suministro de gas (servicio eliminado de la competencia local por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos).

municipio, sino también al órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma de donde se encuentre la Corporación Local.

La Ley de Bases de Régimen Local realiza, de este modo, una reserva en clara sintonía con el art. 128.2 CE, una reserva que se extiende a varios servicios y sectores. Sin embargo, en cierto modo, la Ley de Bases rompe con lo establecido por la Constitución al reservar de modo singular el “abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros” si bien se remite posteriormente a las previsiones que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, pueden ampliar esos sectores reservados mediante la legislación sectorial. No obstante, debe quedar claro que la reserva efectuada por la Ley de Bases no se corresponde con la municipalización automática en esos sectores concretos. Esta posición, que identificamos con la asunción de la titularidad, no se produce *ope legis* a favor de los Municipios, sino que requiere de un procedimiento para poder asumirla<sup>592</sup>.

Es importante mencionar, asimismo, que el procedimiento de reserva a que se refiere el art. 86.2 de la LRBRL no implica, de forma imperativa, que el municipio vaya a asumir directamente el monopolio sobre la actividad y, por lo tanto, descartar e impedir la intervención privada. En este caso entendemos que existen dos procedimientos complementarios, uno primero dedicado a determinar la asunción de titularidad municipal sobre el servicio o sector reservado y otro, que puede darse inmediatamente después o al cabo de un tiempo, que es el decisorio de la correlación entre público y privado y, por lo tanto, reservar en exclusiva al Municipio el servicio, excluyendo toda intervención privada<sup>593</sup>.

Retomando el hilo del tratamiento de los servicios reservados por el legislador, es posible ver la trascendencia que el legislador sectorial –al cual el art. 86.2 LRBRL hace

---

<sup>592</sup> En este sentido, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ destaca que “la reserva no produce *per se* la asunción de la titularidad sobre las empresas que desarrollan la actividad reservada (lo que requeriría una expropiación de las citadas empresas) [...] esto es así porque la reserva no es un mecanismo de intervención activo y directo, sino un título que habilita o posibilita dicha intervención, es un presupuesto para poder llevar a cabo posteriormente la materialización de dicha intervención a través de municipalizaciones”, en *La intervención del Municipio en la actividad económica: los títulos que la legitiman*, Ed. Civitas, Madrid, 1995, p. 422. El autor reafirma sus tesis al indicar que “la reserva no opera como presupuesto para la municipalización en régimen de monopolio. La reserva no supone *per se* una municipalización, sino que simplemente habilita para llevarla a cabo a través del correspondiente procedimiento cuando lo estime oportuno el Ente Local” (p. 350).

<sup>593</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “Artículo 86”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.) y IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord). *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 2321.

referencia– tiene en esta materia, dado que a través de las sucesivas reformas operadas en la legislación básica local es posible observar la exclusión, y subsiguiente limitación del ámbito de actuación municipal, de servicios reservados. Sería éste el caso de los servicios de suministro de gas<sup>594</sup>, los servicios mortuorios<sup>595</sup> o el servicio de matadero, mercados y lonjas centrales<sup>596</sup>. Esto nos lleva a considerar como genérica y mutable la lista de servicios que el art. 86.2 de la LRBRL contempla, relativizándola en el sentido de la dependencia que tiene del legislador básico estatal, pudiendo constreñirla –dado que nunca se han ampliado los márgenes locales– y condicionando las diferentes actividades sobre las que el municipio puede asumir la titularidad y, eventualmente, el posible monopolio.

De este modo se deriva que el presupuesto básico para que pueda suceder una municipalización con monopolio, es decir, la asunción efectiva de la titularidad del servicio por la Corporación local, es la no liberalización de ese sector mediante ley, hecho que excluye la reserva legal que tiene el municipio sobre esa actividad, o bien que una ley no extraiga la competencia local a favor de otra Administración.

Las repercusiones que este procedimiento tiene sobre la actividad privada son claras. En caso de producirse esa municipalización del servicio con monopolio – recordemos que puede darse el caso en que un municipio tan solo quiera afirmar la titularidad sobre el servicio sin proceder a monopolizar el servicio, prestándose éste en régimen de libre competencia– ello conlleva la exclusión de la intervención de toda empresa privada, en todo el término municipal<sup>597</sup>. En este caso debe realizarse, al tenor

---

<sup>594</sup> Servicio suprimido del listado del art. 86.3 LRBRL –en su redacción original– mediante Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en su Disposición Derogatoria Única, derogando “el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y disposiciones concordantes, en lo que se refieren al suministro de gas”.

<sup>595</sup> Los servicios mortuorios fueron removidos del art. 86.3 de la LRBRL –en su redacción original– por Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, eliminándose, al tenor literal del art. 23, la referencia a “servicios funerarios mortuorios” del apartado 3 del art. 86, consecuencia de la liberalización del sector.

<sup>596</sup> Servicio eliminado del listado de esenciales reservados mediante Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Sobre el cambio normativo operado por la LRSAL sobre la competencia municipal y la actividad sobre los servicios de mercado, véase GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> Ángeles, “El servicio municipal de mercado de abastos tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en FONT I LLOVET, Tomàs y Díez SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Benidorm - Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local y Iustel, Madrid, 2017, pp. 189 - 206.

<sup>597</sup> ALBI ya advertía de los límites territoriales en los procesos de municipalización de los servicios. Problema, sin duda, vigente todavía el de la prestación –territorial– óptima del servicio, sobre todo por la tendencia a ir a fórmulas asociativas para la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable.

del art. 98 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local “la expropiación de empresas, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio”, todo ello, a fin de asegurar la continuidad en la prestación de la actividad<sup>598</sup>. De este modo será a través de la expropiación la forma

---

VILALTA REIXACH, Marc, *et al. La gestió mancomunada de serveis en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2016.

Puede decirse, sin ningún género de dudas, que el ámbito local es y ha sido un campo para la experimentación, incluyendo también la gestión de los servicios públicos. Si bien es necesario siempre atender a las circunstancias propias de cada Municipio –sociales, económicas o políticas– se puede constatar una vuelta a lo local, circunstancia ya analizada anteriormente constatando el poder que muchas ciudades mundiales están consiguiendo. En materia de gestión de servicios aparece, superando los paradigmas de los años 80 y 90 del siglo pasado, la colaboración público - público, a través de convenios con la intención de cooperar entre diferentes Administraciones. SANTIAGO IGLESIAS, Diana, “Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales”, en MELLADO RUIZ, Lorenzo y FORNIELES GIL, Ángel (Dir.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 88 - 132.

Estas nuevas fórmulas de gestión de los servicios públicos, por ejemplo, en el abastecimiento de agua potable, se constatan en el Municipio de Olesa de Montserrat con una población de 23.500 habitantes, Consistorio en que el servicio es prestado por una cooperativa de usuarios fundada el año 1868, e inscrita el 30/03/1993 en el Registre General de Cooperatives de la Generalitat de Catalunya, con un total de 10.300 socios.

La Comunitat Minera Olesana fue fundada en 1868 –bajo la vigencia de la Ley de Aguas de 1866– a fin de abastecer de agua a la villa de Olesa de Montserrat. En este sentido, y tal como sus estatutos regulan (art. 5), las aguas que suministra se extraen de pozos “del riu Llobregat, a l'empara de la concessió de la Direcció General d'Obres Hidràuliques de dates 30 de maig de 1960 i 9 d'octubre de 1980, ampliada el 24 d'abril de 1984, i posterior ampliació per acord de l'Agència Catalana de l'Aigua, de data 15 de febrer de 2010, i la modificació de les característiques de la concessió de 29 d'octubre de 2013” así como también “la mina del torrent de Creu de Beca propietat de la cooperativa i la mina que prové de Can Tobella en règim d'arrendament”. Vemos de este modo que el aprovechamiento de aguas en la ciudad de Olesa de Montserrat fue, en un primer momento, a través de la explotación de aguas subterráneas privadas, extraídas a través de pozos, y no fue hasta tiempo posterior, a imagen de las otras concesiones analizadas en este trabajo, que la Comunitat Minera Olesana obtuvo las correspondientes concesiones de las Administraciones Públicas.

La ampliación de 1984, por ejemplo, concede a la Comunidad 4.300.000 litros diarios, exigiéndose “análisis periódicos para comprobar sus condiciones de potabilidad” por un plazo de noventa y nueve años, concediéndose igualmente la ocupación de terrenos de dominio público a fin de realizar las obras para aprovechar las aguas subálveas del río Llobregat, con destino al abastecimiento del término municipal, quedando prohibida su enajenación, cesión o arriendo. Resolución de 20 de marzo de 1984, de la Dirección General de Obras Hidráulicas, por la que se hace pública la concesión de ampliación de un aprovechamiento de aguas subálveas del río Llobregat, con destino a abastecimiento en el término municipal de Olesa de Montserrat (Barcelona), publicado en el BOE, a fecha de 13 de junio de 1984.

Tal como los estatutos de la sociedad indican, el objeto de la Comunitat Minera es:

“donar el servei de l'aigua a la població i territori d'Olesa de Montserrat, de forma integral i unitària, la seva captació, potabilització i tractament, impulsió i distribució. També ho serà la gestió del clavegueram i el sanejament si l'Ajuntament o l'Administració que en sigui competent li atorga la corresponent concessió, llicència o autorització.

El Ple de l'Ajuntament d'Olesa de Montserrat, en sessió extraordinària duta a terme el dia 5 de juny de 1997, va adjudicar el contracte de gestió indirecta, en règim de concessió administrativa de l'explotació integral del servei municipal d'abastament i distribució d'aigua potable, mitjançant un procediment negociat a la Comunitat Minera Olesana SCCL, per una durada de quaranta-nou anys”.

<sup>598</sup> En un sentido similar se manifiesta el art. 137 de la Ley Municipal de 1935: “Los Ayuntamientos podrán acordar la expropiación de Empresas y el rescate de las concesiones existentes, así como de otros bienes de origen municipal cuando fuere necesario para la municipalización”.

adecuada para excepcionar la libre iniciativa de empresas e industrias que operaban en el sector que se municipaliza en régimen de monopolio<sup>599</sup>.

#### A. La cláusula general de competencia.

La competencia sobre los servicios públicos en general, y sobre el servicio de abastecimiento de agua potable en particular, la ostenta el Municipio por atribución directa de la Ley. Es la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 la que, siguiendo la estela iniciada ya por el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 –y más remotamente, la Ley Municipal de 1870, norma que en el art. 67.1.III atribuye a los municipios la exclusiva competencia sobre “surtido de aguas”<sup>600</sup>–, confirma la competencia local sobre el servicio<sup>601</sup>. En la actual normativa local se trata de una competencia de carácter exclusivo sobre un servicio mínimo de prestación obligatoria. Así lo expresa el art. 25 LRBRL:

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

---

<sup>599</sup> El preámbulo de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa indica que “Esta concepción más amplia de la expropiación ha sido proyectada sobre la legislación hoy en vigor [...] y se ha generalizado, con las garantías formales obligadas, la posibilidad –insólita de el concepto clásico de la expropiación– de referir sus beneficios a particulares por razones de interés social”. Sigue, el citado preámbulo, indicando que “junto a este ensanchamiento del campo de fines, el ámbito de la expropiación debía ser considerado de nuevo [...] por exigencias de la gestión de los servicios públicos, al preferirse establecerlos bajo el patrón de la nacionalización, municipalización o provincialización”.

<sup>600</sup> Art. 67. Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos (artículos 39 y 99, párrafo primero de la Constitución), y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes:

1.º Establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades, á saber:

III. Surtido de aguas.

<sup>601</sup> Siendo esta atribución competencial una clara manifestación de la autonomía local que los Municipios tienen reconocida constitucionalmente en el art. 137 y 140. Así lo manifiesta también FANLO LORAS al considerar que la autonomía local puede identificarse con la “capacidad de libre decisión en el ejercicio de las propias competencias”, hecho que implica la necesaria dotación de competencias exclusivas sobre las cuales poder decidir. FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales...*, *op. cit.*, p. 246.

En todo caso, es necesario recordar, como indicó el Tribunal Constitucional en Sentencia 32/1981, de 28 de julio que “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas”. En sentido similar se expresa el Tribunal Constitucional en Sentencia 109/1998.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”.

La competencia sobre el abastecimiento de agua potable es incuestionable desde el siglo XIX, y así lo manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1987 (RJ 1897/3644):

“La realidad es que el servicio de abastecimiento de aguas tuvo siempre carácter de servicio público municipal y como tal aparece concebido tanto en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, como en la General de Obras Públicas de 13 de abril del mismo año (NDL 22455), no viniendo el Real Decreto, no Decreto Ley, de 12 de abril de 1924 (NDL 20), a añadir nada bueno [sic] que no existiera ya, sino tan sólo a concretar ciertos aspectos de los servicios de agua, gas y electricidad que precisaban de algunas puntualizaciones”.

Esta atribución competencial sobre el abastecimiento de agua potable a domicilio constituye un reconocimiento de la autonomía local que la Constitución garantiza<sup>602</sup>, otorgando el legislador a los municipios un ámbito de actuación concretado en la Ley de

---

<sup>602</sup> Cabe recordar, en este extremo, que como ha indicado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981, de 23 de agosto de 1981: “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”.

En sentido similar la Sentencia 159/2001, del Tribunal Constitucional, “la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno” (FJ4).

PAREJO ALFONSO, Luciano, “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal, Tomo I*, 3ª Edición, Ed. Iustel, Madrid, 2011, pp. 147 - 154.

Bases de Régimen Local<sup>603</sup>. La autonomía garantizada<sup>604</sup>, pivotando en el art. 137 y 140 de la CE, deriva en la necesidad de conceder unas atribuciones a estos entes a fin de que puedan realizar las gestiones pertinentes a los intereses que les son propios<sup>605</sup>.

La atribución competencial exclusiva a los municipios sobre el servicio de abastecimiento de agua potable no conlleva, de forma aneja o pareja, un pronunciamiento sobre la correlación entre el sector público y el sector privado, es decir, sobre la iniciativa pública y la iniciativa privada para la gestión del servicio, omitiendo toda referencia a la pugna ente la titularidad pública sobre el servicio y la libertad de establecimiento de empresas que puedan actuar sobre esa actividad en concreto<sup>606</sup>.

La determinación del concreto “interés” municipal se realiza a través de la tarea del legislador<sup>607</sup>. Como FANLO LORAS indica, “la determinación de cuáles sean estos intereses es el resultado de un contraste, de una ponderación entre intereses locales y supralocales que corresponde al legislador”<sup>608</sup>. En todo caso, deben indicarse, de la lectura de la norma básica local, dos situaciones:

Una primera, constituida por una cláusula general de competencia contenida en el apartado primero del art. 25 LRBRL. De esta cláusula podemos deducir que en ningún caso cabe la posibilidad de invadir competencias de otras Administraciones Públicas, si

---

<sup>603</sup> La remisión al legislador realizada por la Constitución a fin y efecto de que el primero concrete el contenido de la autonomía local a través de las competencias propias de los entes locales, aparece reflejada igualmente en el art. 2.1 LRBRL, de redactado generalista, al establecerse que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

<sup>604</sup> NÚÑEZ RIVERO, José María Cayetano y GARCÍA ARANDA, Santiago, “La autonomía de los entes locales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 407 - 438.

<sup>605</sup> BAÑO LEÓN, José María, “Autonomía y competencias locales”, en *DA*, núm. 6, 2019, pp. 8 - 15.

<sup>606</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 (núm. Rec. 6813/1991): “el servicio público es así una actividad de prestación de titularidad estatal reconocida por la Ley y que comporta, potencialmente, un derecho excluyente a su prestación. Sin embargo, en el ámbito local, existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado artículo 85 LRBRL, que considera servicios públicos a “cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales”. Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares”.

<sup>607</sup> Tal como indica la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Régimen Local, “son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego”.

<sup>608</sup> FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales...*, op. cit., p. 287

bien la Administración local puede llegar a interpretar una materia como de su interés. En estos casos, deberá abstenerse de actuar, atendiendo, sobre todo, a la supresión del art. 28 de la LRBRL tras la reforma de 2013, con lo que se le impide la realización de “actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”. En segundo lugar, se establece en la norma local una determinación concreta de competencias locales, entre las que figura el abastecimiento de agua potable. Esta dotación competencial concreta asegura un ámbito de interés local específico, así como también confiere al municipio un ámbito material de actuación y de responsabilidad<sup>609</sup>.

Es el apartado segundo del art. 25 de la LRBRL el que pasa a determinar las competencias propias del municipio, entre las que se encuentra presente un amplio abanico, heterogéneo, de actividades y funciones que los Ayuntamientos deben ejercer, “en todo caso”<sup>610</sup>, como indica el artículo. Se establece, por lo tanto, una obligación sobre ciertos ámbitos materiales, que actúan como un mínimo<sup>611</sup>, determinado por el legislador básico local.

De esa competencia asumida, que implica la atribución de unas potestades ordenadoras de la actividad al municipio, no puede entenderse que se produzca de modo directo una publicación, en virtud del art. 86.3 LRBRL. No puede deducirse de la previsión del art. 86.3 LRBRL que se produzca una municipalización *ope legis* del servicio, aunque sea cierto que, de la serie de servicios previstos en dicho artículo, se encuentre el de abastecimiento y depuración de aguas. De este modo sigue siendo imprescindible la decisión propia del municipio, amparándose en la autonomía local que la Constitución garantiza, para municipalizar el servicio tramitando el procedimiento previsto a tal efecto.

---

<sup>609</sup> BOCANEGRA SIERRA, Raúl Eugenio, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, en *DA*, núm. 182, 1979, pp. 367 - 393. Estas competencias “exclusivas y decisorias” son determinantes, para el autor, a la hora de identificar entes dotados de autonomía. Será a través de estas competencias que se confirmará la autonomía de los entes locales a fin de proceder a satisfacer las necesidades e intereses que la comunidad tiene.

<sup>610</sup> Esta cláusula nos indica que en ningún caso debemos considerar las competencias especificadas en el art. 25 LRBRL como un listado cerrado, sin posibilidad de ampliación. Lo que realmente hace referencia la expresión “en todo caso” es la existencia necesaria de unas competencias propias de los Municipios, que aseguran la realización de los dictados constitucionales de autonomía local, pero que pueden ser ampliadas por parte del legislador estatal o autonómico sectorial, reconociéndoles otras competencias de las previstas en el citado artículo.

<sup>611</sup> ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua...*, *op. cit.*, p. 265. La autora entiende que este ámbito material de actuación, aparte de ser un núcleo en el aseguramiento de la garantía de la autonomía local de los municipios, constituye un mínimo de obligaciones que los Municipios deben asumir, así como intervenir de forma efectiva en esos sectores, en tanto que forman parte del interés local.



La atribución de competencia comporta asimismo la atribución de las potestades necesarias para poder ejercerla. Potestad reglamentaria, autorizadora, de inspección, de planificación, de ordenación del territorio, etc. Son potestades con intensidad más que suficiente para poder ordenar de forma efectiva el servicio y adecuar, su prestación y gestión, a las necesidades de la población y a los intereses propios de la Entidad local. No se requiere, por ello, que el municipio realice el procedimiento de municipalización del servicio.

Un elemento que entendemos imprescindible para afrontar el debate de la remunicipalización surgido en nuestro país durante la pasada década es la diferenciación entre la opción que deriva del art. 86 de la Ley de Bases en conexión con el art. 128 CE, es decir, la opción de excluir la competencia en una actividad concreta reservándola al ente local y, otra bien diferente, la relativa a la forma de gestión del servicio público, previsto en el art. 85 de la Ley de Bases.

La autorizada y acreditada voz del profesor SOSA WAGNER de forma clara expresa que “las Corporaciones locales tiene plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios entendiendo por tales «los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias» (arts. 85.1 Ley de Bases y 30 Reglamento de Servicios)”<sup>612</sup>. De este modo, no es necesario que el Municipio proceda a municipalizar un servicio en concreto de los que se encuentran bajo su competencia para poder, en base a sus potestades de organización, gestionar del modo que entienda más adecuado –eso sí, atendiendo en todo caso a los requisitos que la norma marca–. De hecho, como hemos podido observar con anterioridad, así ha sucedido en muchos municipios, que no habían municipalizado el servicio, pero aun así habían otorgado concesiones a empresas privadas.

#### B. Los servicios de prestación obligatoria por parte del municipio.

Una vez determinadas las competencias propias del municipio, la Ley de Bases de Régimen Local pasa a especificar, en el art. 26, unas obligaciones mínimas, unos servicios públicos que deben ser prestados –sí bien, en algunos casos, atendiendo al número de

---

<sup>612</sup> SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, séptima edición, 2008, p. 48.

habitantes– de modo imperativo<sup>613</sup>. Este sería otro de los aspectos fundamentales del servicio de abastecimiento de agua potable, la consideración de esta actividad ya no sólo como competencia propia municipal, sino como servicio de prestación obligatoria. Sin duda, y más en el caso del abastecimiento de agua, nos encontramos ante un servicio que goza del carácter de esencial<sup>614</sup>, de necesario, para la satisfacción de las necesidades colectivas, así como para el desarrollo social del Municipio.

En este sentido se manifiesta el art. 26 de la LRBRL, artículo que enumera aquellos servicios considerados de prestación obligada:

“1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

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

A diferencia de lo que sucede con otros servicios previstos en el listado dispuesto en el art. 26 de la LRBRL, el abastecimiento de agua es un servicio que debe ser prestado independientemente del número de habitantes que el municipio tenga<sup>615</sup>. Este hecho no hace más que redundar en la idea de esencialidad de esta actividad<sup>616</sup>, siendo

---

<sup>613</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “Competencias municipales para la ordenación...”, *op. cit.*, p. 26. Tal como el profesor TORNOS indica, la principal virtualidad del art. 26 LRBRL, más que llenar de contenido la autonomía local, es la de “garantizar a los ciudadanos un nivel prestacional uniforme en todo el Estado”.

<sup>614</sup> En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 95/1998, de 2 de febrero (RJCA 1998. 369): “no puede ponerse en tela de juicio que la actividad de servicio público está sometida a un régimen jurídico determinado, exigido porque todo servicio público comporta la satisfacción de un interés de la colectividad, interés que, la mayoría de las veces es precisamente el que da contenido a un servicio esencial, como es el caso del suministro de agua a los ciudadanos”.

<sup>615</sup> Tal como indica CALVO MIRANDA, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 supone un avance en materia de prestaciones de carácter social respecto su antecesora de 1955, norma que sí establecía, para núcleos urbanos, un mínimo de habitantes para su prestación. CALVO MIRANDA, José Luis, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, en *RARAP*, núm. 36, 2010, p. 300.

<sup>616</sup> Como declara el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de mayo de 1991: “los Municipios, en su condición de Administración Pública, les corresponde la consideración de sujetos «dadores de prestaciones», que, en la materia que nos ocupa - agua potable- alcanza la categoría de «asistencia vital» («Deseinvorsorge», en terminología de autores germánicos), motivo por el que para estas Corporaciones constituye una de las obligaciones mínimas, esto es, de obligado cumplimiento para todos ellos, cualquiera que sea su población”.

En sentido similar se manifiesta el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia 116/2002, de 7 de febrero de 2002 (núm. Rec. 2680/1992), “Atendiendo a la naturaleza de la actividad desarrollada [...] todo servicio público comporta la satisfacción de un interés de la colectividad, interés que, la mayoría de las veces, da contenido a un servicio público esencial, como es el caso del suministro de agua a los ciudadanos”.

imprescindible su prestación por parte de todos los Ayuntamientos del Estado<sup>617</sup>.

De este modo, la Ley de Bases de Régimen Local encomienda a los entes locales la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, una de las partes integrantes del ciclo integral del agua, en concreto, el que podríamos denominar como *abastecimiento en baja*, actividad que incluye la aducción y la distribución de las aguas<sup>618</sup>. Siendo así, el listado previsto en el art. 26.1 LRBRL debe ser interpretado en el sentido de que no solo los municipios deben prestar estos servicios, sino que consecuentemente se les atribuye las competencias necesarias<sup>619</sup>, tal como declara el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016 al indicar que en consonancia “[al] caso del art. 26.1 LRBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados” (FJ9º).

La obligatoriedad en la prestación del servicio de abastecimiento de agua es clara, insalvable, por parte de los entes locales<sup>620</sup>. No tan clara es la posibilidad de que algunos municipios puedan hacer frente, por sus propios medios, a la prestación de dicho servicio. Siendo así, la LRBRL establecía una posible “dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan [...] cuando, por sus características peculiares,

---

<sup>617</sup> Como destaca PEÑALVER, los servicios –y las consecuentes competencias asociadas– tienen la virtualidad de asegurar un mínimo común para todos los ciudadanos, sea cual sea su Municipio, teniendo, a más, el derecho a reclamar su prestación. PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *La regulació municipal dels residus*, Ed. Cedecs Editorial, Barcelona, 1997, p. 84.

Es interesante, a más, la reflexión que el autor realiza al considerar también el movimiento poblacional sucedido en diferentes épocas del año, como la estival, que incrementan considerablemente el número de habitantes, con lo que la prestación de servicios obligatorios podría verse afectada. Con todo, y como el propio autor menciona, solo pueden tenerse en cuenta la “población de dret” (p. 86), los ciudadanos debidamente empadronados en la localidad.

<sup>618</sup> Como indica la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua de la Comunidad de Madrid “El abastecimiento incluye los servicios de aducción y de distribución, comprendiendo el primero las funciones de captación y alumbramiento, embalse conducciones por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito. El segundo, la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta las acometidas particulares” (art. 1.2).

<sup>619</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, “Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales”, en *RAP*, núm. 117, 1988, p. 167 - 168. El profesor ORTEGA de este modo coincide con lo apuntado por el profesor TORNOS (nota 29) al indicar que “Difícilmente se puede, pues, rechazar la idea de que la prestación municipal de estos servicios constituye un principio mínimo de igualdad de servicios que deben ser prestados por las instituciones más inmediatas a los asentamientos de población”.

<sup>620</sup> La importancia del abastecimiento de agua es de tal calibre e importancia que, incluso, es un servicio que debe ser acometido, aunque exista algún tipo de irregularidad urbanística. Muestra de ello sería la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 348/2003 de 5 de diciembre de 2003 (núm. Rec. 485/2002) “Y así las cosas la resolución impugnada deniega la petición de acometida de agua y desagüe, sobre la base de que pese a ser suelo urbano calificado como de ensanche del casco [...] no es argumento para denegar la acometida”. Más clara es la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994 (RJ 1994/1445) al indicar que “Ocurre así que el suministro de agua potable es un servicio municipal obligatorio [...] de suerte que los Ayuntamientos no pueden negarlo en función sólo de posibles irregularidades urbanísticas de las edificaciones”.

resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento”. Esta posibilidad, empero, decayó tras la reforma producida de la mano de la LRSAL, norma que vino a reformar el art. 26 LRBRL<sup>621</sup>.

En clara conexión con lo anteriormente expuesto, encontramos, de la mano del art. 25 y del 86 LRBRL dos elementos trascendentales en el régimen jurídico de los entes locales. En primer lugar, la obligación legal de prestar unos servicios, de competencia local, que pueden considerarse “de mínimos” para asegurar el bienestar de la población<sup>622</sup>; y, en segundo lugar, la existencia de una reserva material de determinados servicios que, llegado el caso, por iniciativa del municipio y tras el correspondiente procedimiento, pueden ser prestados en régimen de monopolio.

El servicio público, y más aquel considerado y configurado como de prestación obligatoria, como el abastecimiento de agua, tiene varias virtualidades de serlo. El servicio público se erige como una garantía del interés general, a fin de atender las necesidades más básicas que, en el mercado, no pueden ser garantizadas para todos los ciudadanos, en condiciones de igualdad—este hecho es notorio en el paso a la sociedad industrial, como el referenciado FORSTHOFF indica—<sup>623</sup>. La legitimidad del servicio

---

<sup>621</sup> Sobre la eliminación de la figura de la dispensa y sus problemas, véase FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, en *AGL*, núm. 1, 2013, pp. 28 - 45.

<sup>622</sup> Sin duda nos encontramos ante servicios mínimos, esenciales, que derivan del clásico *pouvoir municipal* del que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA da cuenta en *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, indicando que si bien se trata de un “poder originario y exclusivo del Municipio” éste se ha edificado “de arriba abajo sobre el dogma de la soberanía de la *volonté générale*”, y en consecuencia se encuentra sometido a la voluntad del Estado y de la legislación que desarrolle. Pero con todo debemos afirmar que existen unos ámbitos materiales de actuación que podrían llegar a considerarse como de exclusivo interés municipal, por afectar solo a los habitantes de esa comunidad. En este sentido parece ir el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, *Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias* que, en su Capítulo I, al determinar las obligaciones de los Ayuntamientos expone:

ART. I. Estando á cargo de los Ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas y de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad ó de beneficencia: velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase: cuidar de que en cada pueblo baya cementerio convenientemente situado: cuidar asimismo de la desecación, ó bien de dar curso á las aguas estancadas ó insalubres: y por último, de remover todo lo que en el pueblo ó en su término pueda alterar la salud pública ó la de los ganados [sic.].

ART. V. Para procurar la comodidad del puebla cuidará el Ayuntamiento , por medio de providencias económicas, conformes á las leyes de franquicia y libertad, de que esté surtido abundantemente de comestibles ds buena calidad; cuidará asimismo de qué estén bien conservadas las fuentes públicas, y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres, como para los animales; también extenderá su cuidado á que esten empedradas y alumbradas las calles en los pueblos en que pudiere ser; y en fin, de que estén hermoseados los parages públicos en quanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo [sic.].

<sup>623</sup> CHINCHILLA MARÍN, M. Carmen, “El servicio público, ¿Una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española*: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 943 - 972.

público como actividad garantista de los ciudadanos y provista por los poderes públicos se basa sobre la premisa de garantizar a los ciudadanos el derecho a acceder a unas prestaciones consideradas como esenciales, las cuales contribuyen a cohesionar a la sociedad, así como aseguran la realización de otros derechos fundamentales, y no solo a las presentes generaciones, sino a las futuras, creando un clima propicio para un desarrollo social y económico sostenible.

## **2. El concepto de abastecimiento de agua.**

Considerada la competencia local en materia de abastecimiento de agua, así como la obligatoriedad en la prestación de esta actividad por parte de los Municipios, es necesario perfilar y delimitar el concepto, así como otros elementos conexos al propio suministro de agua, a fin de vislumbrar la naturaleza jurídica de esta actividad de servicio público, de competencia y, por lo tanto, bajo la responsabilidad local que puede ser prestado, bien de modo directo o indirecto.

De modo escueto la Real Academia Española define el abastecimiento como la acción y efecto de abastecer. A partir de esta breve aproximación podemos deducir que, en materia de aguas, el abastecimiento hace referencia a la provisión de suficientes recursos hídricos a la población para cubrir sus necesidades básicas. Debemos entender que otros suministros de recursos hídricos, como los de carácter y uso recreativo, no formarían parte –de igual consideración el DHAS, Derecho Humano que sólo contempla la cobertura de necesidades básicas como parte de éste– de este concepto de abastecimiento de agua.

El profesor MARTÍN MATEO ofrece una definición sobre el concepto de abastecimiento, la cual se corresponde con la normativa citada, así como también a los dictados del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, indicando que el suministro de agua se incumbe “la provisión de estos recursos para atender necesidades distintas de las correspondientes a la agricultura, que incluyen, sobre todo, las derivadas de los asentamientos humanos en viviendas y las estructuras asociadas, así como las de la industria, incorporada a los núcleos urbanos o constituyendo complejos

independientes”<sup>624</sup>. Des de la doctrina, de este modo, se excluye del abastecimiento urbano cualquier uso ajeno al consumo humano, exceptuando únicamente aquellos usos industriales que, por su poca relevancia, puedan hacer uso de la red urbana de distribución.

Siendo así, el concepto de abastecimiento de agua potable que se inserta bajo la responsabilidad de los municipios excluye el agua necesaria para los diferentes usos agrícolas<sup>625</sup>, así como también los recursos hídricos vinculados a la producción industrial. Siguiendo esta última exposición, la única excepción sería la prevista en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, que en el art. 60.3.1º incluye, dentro de las preferencias de usos, “dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal”. Es decir, formaría parte del concepto de abastecimiento de agua potable aquellas aguas que, por su poca relevancia cuantitativa, son utilizadas para actividades industriales municipales.

Podemos determinar que el abastecimiento municipal incluye aquellos usos domésticos imprescindibles para el ciudadano, como son aquellos necesarios para beber, comer, o para la higiene básica, así como también los usos industriales que utilizan un consumo reducido de agua. Igualmente, deben incluirse los usos utilizados por el propio municipio para el cumplimiento de algunas funciones o cometidos que le son propios, como sería la limpieza viaria y la protección de la salubridad pública, el riego de zonas ajardinadas y otras actividades similares.

El Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, en el art. 2.16.1º, al determinar los usos del agua, indica que los usos domésticos incluyen:

“usos domésticos del agua: los usos particulares que se corresponden con el uso del agua para sanitarios, para duchas, para cocina y comedor, para lavados de ropa y de vajillas, para limpiezas, riegos de parques y jardines, refrigeración y acondicionamientos domiciliarios sin actividad industrial, y con otros usos del

---

<sup>624</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. “Administración de los recursos hídricos...”, *op. cit.*, p. 26 - 27.

<sup>625</sup> Sobre la materia, véase MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Reflexiones sobre la utilización de las aguas para usos agrícolas”, en *REDA*, núm. 45, 1985, pp. 5 - 24. Como indica el autor, también podrían incluirse en el ámbito del abastecimiento de agua potable los usos agrícolas de poca incidencia o importancia, en caso de que éste se realice a través de las redes municipales, de igual modo que sucede con los usos industriales del art. 60.3.1º del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

agua que puedan considerarse consumos inherentes o propios de la actividad humana no industrial, ni comercial, ni agrícola, ni ganadera”.

Estos últimos usos aducidos por la anterior norma citada pueden llegar a corresponderse con actividades de carácter lúdico o recreativo, como piscinas. En estos casos nos decantamos por entenderlos excluidos del uso prioritario que del agua debe realizarse, por no constituir una prestación de carácter vital e insalvable. En materia de abastecimiento, el interés público reside en la provisión de agua en cantidad y calidad suficiente para la satisfacción de las necesidades más básicas, como comer o beber, así como cubrir las inexcusables atenciones higiénicas<sup>626</sup>. Esto es especialmente relevante en épocas de sequía, donde es imprescindible la adopción de medidas tendentes a asegurar, sobre cualquier otra actividad, el abastecimiento poblacional<sup>627</sup>. Así lo atestigua la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2007 (núm. Rec. 3923/2003), al indicar que ante una “situación de sequía extraordinaria como la que es objeto del pleito [...] que pone en peligro el propio abastecimiento de la población, es un caso de fuerza mayor que autoriza a la Administración a tomar el agua de donde la hay, exista o no concesión para ello”.

En sentido similar se expresa el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, al determinar las preferencias de uso en los procedimientos concesionales, siendo prioritaria la atención del abastecimiento de agua potable a núcleos urbanos, así como a urbanizaciones (art. 49 bis). Este abastecimiento incluye, siguiendo los dictados del TRLAg, otros usos, como los industriales u otros municipales, como los de ornato. De este modo, pocas diferencias a la hora de delimitar este tipo de aprovechamiento existe entre ambas normas.

Otro aspecto fundamental en la determinación del contenido del concepto de abastecimiento de agua potable es el sanitario, sobre todo, el relativo a la calidad de las

---

<sup>626</sup> Véase art. 13 de la Ley 9/2019, de 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario.

<sup>627</sup> FORTES MARTÍN, Antonio, “Medidas de emergencia y utilización racional de los recursos hídricos: el uso prioritario del agua para el abastecimiento humano en épocas de sequía extrema”, en *Ecosostenible*, núm. 9, 2005, pp. 20 - 27.

Como indica ROJAS CALDERÓN, la situación de escasez genera, no solo el propio problema vinculado a la falta de agua, sino otros conexos, como la intensificación en la captación de agua subterránea, lo que genera graves consecuencias sobre zonas de interés ambiental. ROJAS CALDERÓN, Christian, “La distribución y redistribución de las aguas en épocas de escasez. Actividad interventora de la Dirección General de Aguas. Conflictividad administrativa y judicial”, en *Actas de Derecho de Aguas*, núm. 2, 2012, pp. 223 - 240.

aguas. De entre las normas sanitarias, más de carácter técnico que definitorio, destaca el Real Decreto 902/2018, de 20 de julio, el cual reforma el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad de las aguas de consumo humano.

La normativa comunitaria atiende, de igual modo, a la salubridad de los recursos hídricos, a fin de garantizar una calidad suficiente para el abastecimiento de agua y la realización de los diferentes usos domésticos. Así, en este contexto, pueden destacarse tanto la Directiva Marco del Agua como la Directiva (UE) 2020/2184, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. En este sentido, el art. 2 de la citada Directiva se refiere a estas aguas como aquellas que “en su estado original, ya sea después del tratamiento, utilizadas para beber, cocinar, preparar alimentos y otros usos domésticos, en locales tanto públicos como privados, sea cual fuere su origen e independientemente de que se suministren a través de una red de distribución, de una cisterna o envasadas en botellas u otros recipientes, incluidas las aguas de manantial”. Por su parte, la DMA se refiere exclusivamente al necesario cumplimiento de la Directiva sobre calidad de las aguas para aquellas que vayan a destinarse al suministro poblacional (Considerando 37).

Junto al alcantarillado y a la depuración de aguas residuales, el abastecimiento de agua potable se inserta en el ciclo urbano o integral del agua<sup>628</sup>, las diferentes fases que van desde la propia captación del agua hasta su depuración para posterior reutilización<sup>629</sup>. Se concibe, de este modo, la circularidad de los servicios urbanos del agua, idea que bebe directamente por lo dispuesto en el art. 1.3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, cuando que “las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas

---

<sup>628</sup> Como expone el art. 4.9 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, el ciclo integral del agua de uso urbano es “el conjunto de actividades que conforman los servicios prestados, directa o indirectamente, por los organismos públicos para el uso urbano del agua en los núcleos de población, comprendiendo”: el abastecimiento de agua en alta o aducción, el abastecimiento de agua en baja, el saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas, la depuración de las aguas residuales urbanas y la regeneración del agua residual depurada para su reutilización.

<sup>629</sup> Idea clave, hoy día, la de “circularidad”, circunscrita a la búsqueda de modelos sostenibles ecológicamente y eficientes económicamente, tratando de minimizar la generación de residuos. Esta nueva concepción impacta en la gestión de diferentes sectores económicos, todo ello pudiendo ser vinculado a los objetivos propuestos en la Agenda 2030. Sobre el tema, véase el reciente trabajo de CANALS AMETLLER, Dolors, “La operatividad de la economía circular y su gestión local”, en ESTEVE PARDO, José, *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021, pp. 241 - 272.



en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”.

De este modo, y trasladándolo a los servicios municipales, también debe ser observado el abastecimiento de agua, el saneamiento y el posterior tratamiento de aguas residuales como un ciclo unitario que permite, no solo dotar al agua de una visión holística como recurso esencial<sup>630</sup>, sino afrontar los retos futuros vinculados a asegurar unos recursos hídricos de calidad ante un fenómeno, el cambio climático, que los amenaza severamente<sup>631</sup>.

Queda claro, de lo expuesto hasta el momento, la existencia en favor de los municipios de una competencia genérica sobre el abastecimiento de agua potable (art. 25.2.c LRBRL), así como también la existencia de una actividad, la de suministro, que queda configurada como un servicio público de prestación obligatoria (art. 26.1.a LRBRL), independientemente de consideraciones poblacionales. Asimismo, sobre esta actividad existe una reserva en favor de los Entes Locales, reserva que alcanza la decisión sobre la incidencia de la iniciativa privada en ese servicio, pudiendo el Municipio excluir ésta, a fin de prestar el servicio de modo monopolístico (art. 86 LRBRL).

A. La exigibilidad de la comunidad vecinal de la prestación efectiva del servicio público local.

De modo reiterado hemos indicado la obligatoriedad que todo municipio tiene en relación con la efectiva prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, tal como deriva de la explícita previsión del art. 26.1.a de la LRBRL, al precisar que los municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios de “[...] abastecimiento domiciliario de agua potable”. Esta obligación se corresponde con el derecho subjetivo<sup>632</sup>,

---

<sup>630</sup> PERDIGÓ SOLÀ, Joan, “El agua, los servicios de interés general y la directiva de concesiones”, en PARISIO, Vera; AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç y NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 309 - 313.

<sup>631</sup> MONTORO CHINER, María Jesús, “Agua, derecho y cambio climático”, en *RArAP*, núm. extra 11, 2009, pp. 227 - 266.

<sup>632</sup> Como prevé la Sentencia 1420/2020, del Tribunal Supremo, de 29 de octubre de 2020, ante las competencias municipales obligatorias, el art. 18.1 de la LRBRL actúa como “un derecho y un deber de los vecinos, exigir tal prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público”.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo: Parte general*, 12a ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2016, p. 453.

que todo vecino de un municipio tiene<sup>633</sup>, de reclamar y exigir la prestación de dicho servicio<sup>634</sup>. La obligación en el caso del suministro de agua escapa, en todo caso, de cualquier tipo de consideración poblacional, al ser un *mínimum* que todo municipio debe cumplir en aras de dar observancia a las funciones que tiene atribuidas por Ley.

Así viene establecido en el art. 18 de la Ley de Bases de Régimen Local:

“1. Son derechos y deberes de los vecinos:

g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio”.

Esta exigibilidad deriva, en todo caso, de la obligación que los Municipios tienen por imperativo legal del art. 26 de la LRBRL<sup>635</sup>, así como también del carácter

---

<sup>633</sup> Cuestión diferente es la planteada por BLANQUER, al cuestionar si quienes carecen de la condición de vecinos, por ejemplo, aquellos que disponen de segundas residencias, tienen igualmente ese derecho a exigir la prestación del servicio. BLANQUER, David, *La iniciativa privada y el ciclo...*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>634</sup> Siendo referencia en esta materia QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Ed. Civitas, Madrid, 1987.

En todo caso, y como se expresan los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, la inclusión del art. 18.1.g de la LRBRL constituye un verdadero acierto por parte del legislador, en *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2011, duodécima edición, p. 76

Como AGUADO I CUDOLÀ indica, “La posibilidad de exigir comporta también la contrapartida que la persona vecina deba cumplir su parte tanto al resto de vecinos como respecto a la propia entidad local. Constituyen, por tanto, un elemento de cohesión social”, en “Los derechos y deberes de las personas vecinas de un municipio de Euskadi”, en *RVAP*, núm. 107, 2017, p. 506. Esta contrapartida a la que el autor se refiere reside, en el caso del abastecimiento de agua potable, en sufragar del coste del servicio a través del pago por la prestación, así como soportar las diferentes vicisitudes que puedan ocurrir, como cortes puntuales del suministro por necesidad de realizar obras de mejora en la red, o ver limitada la cantidad de agua disponible por causa de sequías. Respecto las posibles medidas a adoptar en caso de sequía, que pueden afectar el abastecimiento de agua potable a domicilio, véase ARANA GARCÍA, Estanislao y MIRANZO DÍAZ, Javier, *La gestión de la escasez de agua y de las sequías por parte de las entidades locales*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2021.

Del mismo autor, ARANA GARCÍA, Estanislao, “Régimen jurídico de las sequías: planificación y prevención de sus efectos”, en ARANA GARCÍA, Estanislao (Ed.), *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinaria*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 299-332.

<sup>635</sup> Como destaca la Sentencia 119/2013, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 5 de abril de 2013 (núm. Rec. 15/2013), la obligatoriedad, así como el derecho a exigir la prestación del servicio de abastecimiento de agua, también se predica del hecho de que “está reservado (*publicatio*) por ley a las entidades locales (ver art. 86.3 de la Ley de Bases de Régimen Local)” añadiendo “el 18.1.g) de la Ley de Bases de Régimen Local establece entre los derechos de los vecinos el de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio [...] y en segundo lugar, porque en la noción de servicio público van incorporados los principios de igualdad de acceso por los usuarios y de generalidad en la prestación, de modo que allí donde exista necesidad de servicio de abastecimiento es el Ayuntamiento quien debe intervenir.” (FJ6).

preeminente que la legislación de aguas –de forma histórica, y de igual modo, en la actualidad– confiere al abastecimiento de aguas.

De igual modo merece ser destacado la posibilidad que, en el caso que no se haya establecido de forma efectiva el servicio público, quepa exigir una indemnización reparadora de los posibles daños y perjuicios que pudieren haberse ocasionado<sup>636</sup>. Recogiendo el testigo del art. 106.2 CE “los particulares [...] tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos”, se expresa, en el contexto que estamos exponiendo, la salvedad de que debe darse una identidad subjetiva precisa, la del vecino.

Este derecho subjetivo de exigir el establecimiento de cualquier servicio público local calificado legalmente como obligatorio se extiende hasta el punto de poder impugnar, cualquier vecino, los presupuestos municipales<sup>637</sup>. El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el binomio formado por los arts. 169 y 170 se prevé la oportunidad de examinar y presentar una reclamación ante el Pleno una vez hayan sido aprobados inicialmente los presupuestos generales municipales<sup>638</sup>. Esta reclamación podrá realizarse para el caso de que éste omita “el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo” (art. 170.2.b).

Este último aspecto nos hace replantear, en el caso del abastecimiento de agua, si nos encontramos ante un servicio público en que pueda mediar la discrecionalidad en la constitución, establecimiento y, eventualmente, supresión del servicio. No en el caso del abastecimiento de agua, dado que media una obligación legal de establecerlo. Como se expresa el Tribunal Supremo en Sentencia de 22 de septiembre de 2004 (núm. Rec. 6693/2002):

---

<sup>636</sup> Por todos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, “Responsabilidad municipal por daños causados por los servicios públicos”, en *REDA*, núm. 5, 1975, pp. 237 - 241. g

<sup>637</sup> Instrumento, no obstante, poco utilizado, como destaca QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “Derecho de los vecinos a la prestación de los servicios públicos”, en *QDL*, núm. 16, 2008, pp. 7 - 13.

<sup>638</sup> Sobre las posibilidades impugnatorias de un presupuesto municipal por parte de una urbanización privada, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2009 (núm. Rec. 4146/2006). Como indica la Sala: “la urbanización forma parte del municipio de La Puebla de Castro, pero no lo es menos que posee una evidente singularidad que la coloca en una posición especial deseada por sus propietarios y que resulta de sus estatutos y del compromiso alcanzado con el Ayuntamiento [...] La voluntad de los comuneros fue la de mantenerse como urbanización privada, pese a lo cual y como demostró la Corporación municipal recibió la prestación de todos los servicios obligatorios en la medida en que era posible la prestación de cada uno de ellos, pero manteniendo la autonomía que deseó conservar”.

“El derecho de los vecinos de un término municipal a obtener suministro domiciliario de agua potable para el consumo humano, cierto es que no puede ser puesto en tela de juicio. Así lo establece claramente el artículo 26.1 a) de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1.985 al hacerlo figurar como obligación mínima municipal, ya sea de modo directo, ya en régimen de asociación con otros municipios [...] Constituye, pues, una obligación legal directamente exigible por los interesados el suministro referido, obligación que corre a cargo del Ente Local”.

En sentido similar, y en clara conexión con el derecho de los vecinos a exigir el establecimiento del servicio, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016, se manifiesta indicando que:

“de acuerdo con el art. 18.1 g) LRBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio” (FJ9).

## B. El mínimo de suministro.

Otra cuestión trascendental al hablar sobre el servicio público de abastecimiento de agua es la cantidad mínima que debe ser suministrada para considerar que el servicio está siendo prestado de modo efectivo y con la cantidad y calidad suficiente. Como en apartados precedentes hemos apuntado<sup>639</sup>, el agua necesaria para el desarrollo de ciertas actividades, como beber, la preparación de comida o la higiene requieren, como no puede ser de otro modo, de una cantidad mínima, para poder dar por cumplida la obligación de los entes locales de proveer un abastecimiento de agua a la población del municipio.

No solo el propio abastecimiento ha sido una clásica preocupación de cualquier Sociedad; la cantidad a suministrar también ha tenido su importancia, a fin de poder satisfacer las diferentes actividades vinculadas al agua y al hombre. Así, el Decreto de 23

---

<sup>639</sup> Para una visión sobre la cantidad de agua necesaria vinculada a la realización del Derecho Humano al Agua, vid. *Infra* en el CAPÍTULO PRIMERO de la SEGUNDA PARTE, en el apartado relativo al contenido del DHAS.

de junio de 1813, por el que se aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, en el art. V, se indica que “para procurar la comodidad del pueblo cuidará el Ayuntamiento [...] de que estén bien conservadas las fuentes públicas, y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres, como para los animales”.

Por su parte, el Estatuto Municipal de 1924, distingue entre la dotación urbana y rural, situando las cifras mínimas por habitante y día en “200 litros para las ciudades y 150 para las poblaciones rurales” (art. 184). En todo caso, esta disposición se ve complementada por la obligación mínima sanitaria impuesta, en el art. 200, de atender a la vigilancia y protección de las aguas potables, garantizando la pureza bacteriológica, en todos los municipios de más de 15.000 habitantes.

También el ya citado Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 recordaba, en su art. 5, la “obligación primordial de los Ayuntamientos, de proveer a las poblaciones de agua potable [...] y en suficiente cantidad para las necesidades de la vida”. Esta norma, en su caso, el art. 67 indica como cantidad mínima 150 litros diarios por persona, debiendo ser esta agua “de la mejora calidad posible y pura y libre de gérmenes perjudiciales para la salud”, añadiendo que esta cantidad se incrementaba en 50 litros en aquellos municipios de “más de 15.000 almas y con mayor razón y amplitud los centros urbanos populosos”<sup>640</sup>.

Estas dos últimas normas nos indican una clara relación y vinculación entre calidad y cantidad. El agua suministrada debe ser la suficiente –siempre, sujeto a posibles cambios en los caudales de agua por causas más o menos previsibles, como sequías o cortes requeridos para la reparación, construcción o mejora de obras e infraestructuras de la red de abastecimiento– para asegurar la realización de las necesidades básicas, pero éstas solo podrán serlo si se asegura la necesaria calidad de las aguas, a nivel químico y bacteriológico.

Estas cifras mostradas son, incluso, superiores a las que hoy día dictamina la Organización Mundial de la Salud (OMS) como imprescindibles para mantener la vida y la salud, así como para la satisfacción de las necesidades básicas humanas. La OMS indica

---

<sup>640</sup> El Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 amplía substancialmente la dotación mínima, respecto la Ley de Aguas de 1879, la cual en el art. 164 sitúa la cantidad a suministrar por persona y día en 50 litros, añadiendo que, para el caso de que este caudal no quede cubierto, “podrá concedérsele de la destinada á otros aprovechamientos, y previa la correspondiente indemnización, la cantidad que falte para completar aquella dotación” (art. 164).

que la cantidad, a fin de considerar que se está efectuando una disponibilidad suficiente de agua al ciudadano, oscila entre los 50 y los 100 litros diarios por persona<sup>641</sup>. Estas aproximaciones a cantidades mínimas deberían ser, sin embargo, modificadas atendiendo a las diferentes casuísticas existentes, como, por ejemplo, en colectivos vulnerables, enfermos o a las características térmicas de la zona<sup>642</sup>.

Asegurar el acceso al agua es tarea primordial de los poderes públicos, a fin de asegurar unos estándares mínimos de calidad de vida, los cuales, se ven garantizados por la configuración social del Estado, tal como establece el art. 1.1 de la CE<sup>643</sup>. Esta garantía, como es lógico, no implica o, más bien dicho, no debería implicar un acceso y disponibilidad ilimitada de agua, al menos, en el plano teórico. La necesidad de cuidar de los recursos hídricos es una tarea que corresponde a todos, y así lo refleja el TRLAg, en el art. 111 bis, al indicar que “incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos”<sup>644</sup>.

En la actualidad, en el ámbito local, el servicio público de abastecimiento de agua caracterizado como de obligatoria prestación por parte de los municipios, requiere de un aseguramiento de calidad óptimo. A este aspecto se refiere el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, que en los arts. 4 y 5, señalando que los municipios deberán asegurar que el agua suministrada sea apta para el consumo humano, siendo salubre y limpia “cuando no

---

<sup>641</sup> NACIONES UNIDAS, *El derecho al agua. Folleto informativo n° 35*, p. 9.

<sup>642</sup> HOWARD, Guy, et al., *Domestic water quantity, service level and health*, Ed. World Health Organization, 2020, Second Edition, p. 11

<sup>643</sup> En materia de aguas, este precepto que impone la igualdad como valor superior, debe ser conectado con lo dispuesto en el art. 14 CE, con lo que deberá establecerse un sistema igualitario en el acceso al agua, asegurando que todo ciudadano pueda recibir la suficiente para satisfacer sus necesidades vitales más básicas. Así, no cabe excusa alguna por parte del ente local para no prestar ese servicio, el cual es obligatorio. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 1999 (núm. Rec. 2200/1993), que ante la alegación municipal de falta de caudal suficiente “ocasionando ello que para dar cumplimiento a la sentencia sería preciso construir e instalar redes de agua potable que supusiesen una ampliación de las ya existentes, cosa que resulta imposible para el Ayuntamiento que carece de la necesaria capacidad económica” el Tribunal falla a favor del interesado, alegando que el abastecimiento de agua es un “servicio municipal obligatorio, que ninguna razón puede excusar”.

<sup>644</sup> PIQUERAS DELGADO, Francisco, “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de Aguas. Análisis para una posible reforma”, en *RAP*, núm. 145, 1998, pp. 323 - 325. Como el autor indica, dos son los elementos principales a tener en cuenta en materia de abastecimiento y la sostenibilidad de los recursos hídricos utilizados: en primer lugar, la pureza y calidad de las aguas y, en segundo lugar, la racionalización del uso.

A este aspecto también se refiere el TRLAg, en el art. 24, indicando que es función de los Organismos de Cuenca “La realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial”.

contenga ningún tipo de microorganismo, parásito o sustancia, en una cantidad o concentración que pueda suponer un riesgo para la salud humana”.

Esta misma norma viene a establecer la cantidad mínima a suministrar, para considerar cumplida la obligación municipal, en el art. 7. Así, el Real Decreto establece que “la dotación de agua deberá ser suficiente para las necesidades higiénico-sanitarias de la población y el desarrollo de la actividad de la zona de abastecimiento, como objetivo mínimo debería tener 100 litros por habitante y día”.

## **II. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 1985 Y LOS MODOS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.**

### **1. Una distinción necesaria. La virtualidad de los artículos 85 y 86 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.**

Antes de entrar en la determinación de los modos de gestión de los servicios públicos admitidos por la legislación local, conviene realizar una distinción importante: la comprendida entre el art. 85 LRBRL, artículo que indica qué modos tiene la Entidad Local para gestionar los servicios de su competencia y el art. 86 LRBRL, en el que se posiciona al municipio como ente que puede ejercer la iniciativa pública en la actividad económica, a más de reconocer un ámbito de reserva de actividades que pueden llegar a ser asumidas en régimen de monopolio por los municipios, excluyendo así toda iniciativa privada sobre ese sector<sup>645</sup>.

Haciendo una breve recapitulación, a fin de facilitar el estudio del art. 85 LRBRL, el art. 86 de la norma básica local contempla, en esencia, dos situaciones. La primera, sería el reconocimiento de la iniciativa pública local en la actividad económica, el cual deriva de la afirmación contenida en el art. 128 párrafo II de la CE. En segundo lugar, se prevé la reserva de actividades, recursos y servicios a la Administración local, norma que

---

<sup>645</sup> De igual modo es posible, como destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 2000 (núm. Rec. 6448/1996), que un municipio municipalice el servicio con carácter de monopolio y, posteriormente, decida adjudicar un contrato para la prestación del mismo. Así razona el Tribunal “si se establece el régimen de monopolio para un servicio municipal, y simultáneamente su gestión indirecta, lo que debe hacerse es posponer la adjudicación del contrato, para esa gestión indirecta del servicio monopolizado, al acto de aprobación del establecimiento del régimen de monopolio” (FJ7).

podemos identificar con la institución de la municipalización<sup>646</sup>, procedimiento a través del cual el municipio asumiría la titularidad sobre el servicio y, eventualmente, podría considerar la opción de remover la iniciativa privada en ese sector<sup>647</sup>.

Tal como hiciera GARCÍA DE ENTERRÍA en su trabajo “La actividad industrial y mercantil de los Municipios”, se incide en la diferencia, aceptada por la doctrina, en el concepto de municipalización entre la asunción de competencias por parte del municipio y la elección de un modo de gestión concreto del servicio. Sin embargo, si bien entendemos que la asunción de competencias en materia de servicios públicos se produce *ope legis*, no sucede así con la titularidad, posición la cual puede ser ocupada tras el correspondiente procedimiento legal previsto, en el actual art. 86 LRBRL y el art. 97 del TRRL<sup>648</sup>.

Por ese motivo la municipalización, a nuestro entender, asume la función de determinar no la competencia sobre el servicio, la cual ya viene atribuida por lo dispuesto en el art. 25 LRBRL. La virtualidad del art. 86 LRBRL es la determinación del papel que la iniciativa privada juega en el marco de prestación de actividades de servicio público. En cambio, y como es notorio, el art. 85 LRBRL responde a la necesidad de prestar ese servicio público de competencia local, sea a través de gestión directa o a través de gestión indirecta, si bien puede suceder que ese servicio, al no estar municipalizado, no pueda el ente local impedir el acceso de la iniciativa privada en ese sector<sup>649</sup>. En todo caso, el

---

<sup>646</sup> Como indica el art. 45 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales “la municipalización y provincialización constituyen formas de desarrollo de la actividad de las Corporaciones Locales para la prestación de los servicios económicos de su competencia, asumiendo en todo o en parte el riesgo de la Empresa mediante el poder de regularla y fiscalizar su régimen”.

<sup>647</sup> RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de derecho local*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 7ª Edición, 2014.

<sup>648</sup> ARANA GARCÍA, Estanislao, “El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales...”, *op. cit.*, pp. 77 - 101. Como el profesor ARANA indica, es importante, igualmente, matizar o diferenciar dos situaciones: la primera, el ejercicio por parte del ente local de la iniciativa pública económica, potestad discrecional; la segunda, por el contrario, reglada, que es el verdadero ejercicio de una actividad de servicio público considerada como tal por los arts. 25 y 26 de la LRBRL. Conecta, el autor, de este modo, el expediente necesario a tramitar con el art. 54 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo (art. 35 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

<sup>649</sup> En este sentido, BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, “Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal”, en *REAL*, núm. 291, 2003, p. 93. Tal como indica BALLESTEROS: “podría entonces entenderse que los servicios reservados podrían prestarse en régimen de libre concurrencia y de monopolio, con lo que, de prestarse en régimen de libre concurrencia no habría diferencia alguna entre los servicios públicos en sentido amplio, del artículo 85.1 LRBRL, y los servicios reservados del artículo 86.3”. Siguiendo, entonces, su línea argumentativa, queda clara la doble diferenciación, entre un procedimiento, el del art. 85, en que el municipio escoge –sometido, eso sí, a los requisitos legales establecidos– el modo de gestión de un servicio de su competencia y, por otro lado, la regulación contenida en el art. 86, la cual



municipio, bajo el título de competencia, será capaz de organizar ese servicio<sup>650</sup>. Y de ahí deriva la posibilidad que tiene de escoger el modo de gestión que entienda más adecuado.

De esta suerte, el servicio público local de abastecimiento domiciliario de agua potable se erige como un servicio de competencia local, de prestación obligatoria, constituyendo el núcleo duro e insalvable que cualquier municipio debe proveer a sus ciudadanos, en tanto que entidad competente. Cuestión diferente será el modo de prestar este servicio, si de modo directo, por los propios medios de la Administración local, o a través de alguna de las modalidades de gestión indirecta previstas.

Hemos podido constatar el claro protagonismo que las entidades municipales han tenido a la hora de prestar el servicio de abastecimiento de agua, sobre todo, tanto en una primera prestación primigenia del servicio, y posteriormente, en la mejora y ampliación de las redes de suministro. Encontrándonos, entonces, ante este servicio de inexcusable procura obligatoria, el municipio debe decidir bien prestar esa actividad de modo directo o bien recurrir a terceros para que éstos sean los gestores, a través de los medios dispuestos en la legislación contractual y local.

## **2. La gestión de los servicios públicos: modalidades.**

Bajo la habilitación legal que abre el título de competencia sobre los servicios públicos, las Administraciones en general, y los Entes Locales en particular, pueden decidir de qué modo quieren gestionar aquellas actividades clasificadas como servicios de su competencia<sup>651</sup>. La legislación local vigente ofrece a las entidades municipales una diversidad de fórmulas o modalidades para gestionar los servicios que se insertan en el

---

habilita al municipio a asumir la titularidad del servicio, así como a, eventualmente, reservar ese servicio público para prestarlo en régimen de monopolio.

<sup>650</sup> Aspecto al cual se refiere el art. 30 del RSCL, atendiendo a la capacidad de “constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos”.

<sup>651</sup> Recordemos aquí la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 (núm. Rec. 6813/1991) indica que “en el ámbito local, existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado artículo 85 LRBR, que considera servicios públicos a “cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales”. Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares” (FJ6). En un sentido similar se expresa PAREJO ALFONSO, Luciano José, “Servicios públicos y servicios de interés general. La renovada actualidad de los primeros”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, pp. 53 - 54.

ámbito de sus competencias, regulándose en lo dispuesto en el art. 85 y siguientes de la Ley de Bases de Régimen Local. En todo caso, las diferentes formas de gestión podrán desarrollarse tanto desde la titularidad como desde la competencia sobre los servicios, es decir, sin haber realizado un proceso previo de municipalización<sup>652</sup>.

De esta suerte, el servicio público local de abastecimiento domiciliario de agua potable se erige como un servicio de competencia local, de prestación obligatoria, constituyendo un deber que cualquier municipio debe proveer a sus ciudadanos, en tanto que entidad competente. Cuestión diferente será el modo de prestar este servicio, si de modo directo, bien por la propia Entidad Local, bien por los propios medios de la Administración local<sup>653</sup>, o a través de alguna de las modalidades de gestión indirecta.

La decisión municipal reside, en todo caso, en la elección del modo de gestión – dado que la no prestación no es una opción atendiendo a la obligatoriedad del servicio– del servicio público, situación que deriva de la potestad de autoorganización que toda administración de carácter territorial –municipios, provincias e islas– tiene tal como declara el art. 4 de la LRBRL<sup>654</sup>.

---

<sup>652</sup> Tal como prescribe el art. 15 y 284 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014:

Artículo 15. Contrato de concesión de servicios.

1. El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

Artículo 284. Ámbito del contrato de concesión de servicios.

1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. En ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

<sup>653</sup> En esta materia, es referencia NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Los encargos *in house* en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP): especial referencia a los mismos en el ámbito local a la luz de la reciente jurisprudencia comunitaria”, en *RAP*, núm. 182, 2010, pp. 159 - 190; de la misma autora, “Cooperación vertical: los encargos a medios propios o servicios técnicos”, en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel y GAMERO CASADO, Eduardo (Coords.), *Tratado de contratos del sector público*, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 665 - 713. De forma más reciente, también ha abordado esta cuestión ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, “Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias”, en *RAP*, núm. 213, 2020, pp. 141 - 178.

<sup>654</sup> En sentido similar se expresa el art. 249 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, al indicar que “la facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos corresponde a la potestad de autoorganización de los entes locales”.

Esta expresión de autoorganización de las administraciones locales se compone como parte de la autonomía local garantizada constitucionalmente. En este sentido, véase FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “La potestad local de autoorganización: contenido y límites”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal, Tomo II*, Ed. Iustel, Madrid, tercera edición, 2011, pp. 1467 - 1494.

Esta autoorganización, como viene a señalar el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre de 1989, “no puede ser absoluta, sino que habrá de ejercerse en el marco de la legislación

En principio la discrecionalidad sobre el modo de gestión era la norma general<sup>655</sup>, si bien tras la reforma operada por la LRSAL, ésta parece ser que quebró –si bien este tema lo trataremos más adelante–, pudiendo llegar a alterar la autonomía de la que en principio gozaban los municipios a la hora de organizar los servicios públicos<sup>656</sup>. Con todo, en principio rige una libertad municipal a la hora de escoger la forma de gestión del servicio público, al tenor literal del art. 30 del RSCL (“Las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación”)<sup>657</sup>.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en Sentencia 5585/1986, de 20 de octubre de 1986, indicó que:

“[La Administración Local tiene la facultad] para constituir, organizar y modificar los servicios de su competencia estando legitimada en consecuencia para establecer la reglamentación de los mismos, así como para precisar las modalidades de prestación, situación, derechos y deberes de los usuarios, pudiéndose añadir el contenido del art. 42 del Reglamento de Servicios que establece que «la prestación de los servicios se atemperará a las normas que rijan para cada uno de ellos; y porque aun después de concedida la autorización la Administración sigue teniendo competencia para intervenir en el modo y la forma en que se ejercita el servicio autorizado estando legitimada para acordar las medidas que aseguren su correcta utilización y la realización de los intereses públicos afectados”.

Siendo así que el municipio es la administración pública competente y responsable de la prestación del servicio de abastecimiento de agua, y atendiendo a la potestad de

---

sobre «régimen local» compartiéndose esta legislación entre el Estado y la Generalidad de Cataluña atendido el sistema de competencias que rige en la materia”.

<sup>655</sup> Si bien, como señala ARANA, en la redacción del art. 85 de la LRBRL dada por la modificación introducida por la LRSAL, la discrecionalidad se encuentra condicionada por unos elementos reglados, que como indica “tienden a reducir la tradicional y muy amplia discrecionalidad administrativa para elegir la forma de gestión de los servicios públicos en un ejercicio más claro de transparencia en el ejercicio de las potestades administrativas”. ARANA GARCÍA, Estanislao, “Los servicios urbanos del agua en el Derecho Español: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Il diritto dell’economia*, núm. 97, 2017, pp. 675 - 695.

<sup>656</sup> PADRÓS REIG, Carlos, “El examen de constitucionalidad de la reforma local de 2013”, en *RGDA*, núm. 46, 2017.

<sup>657</sup> Así, dos son las cuestiones vinculadas a este artículo, “la de constituir los servicios, es decir, establecerlos o implantarlos; es otra, la de, una vez constituidos, organizarlos, modificarlos o suprimirlos”. SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión...*, *op. cit.*, p. 49.

autoorganización, podrá decidir el modo de gestión que entienda, bajo la adecuada justificación<sup>658</sup>, óptima o mejor en que va a prestarse el servicio<sup>659</sup>. Los modos de gestión de los servicios locales vienen definidos en el art. 85 de la LRBRL, manifestándose ésta en los siguientes términos:

1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos.

---

<sup>658</sup> ORTEGA BERNARDO, Julia, “Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios”, en *RAP*, núm. 169, 2006, pp. 55 - 98.

<sup>659</sup> En este ámbito deben tenerse en cuenta multitud de cuestiones, desde la dimensión territorial o poblacional del municipio, hasta cuestiones de índole financiera u organizativa. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación”, en *AGL*, núm. 1, 2015, pp. 67 - 103. Como se encarga de destacar la autora, existe, tras la LRSAL, un incremento del papel de la Diputación en el ámbito de prestación de servicios públicos, especialmente, en aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes.

Sobre la acción coordinadora de las Diputaciones, véase GONZÁEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> Ángeles (Coord.), *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2015.

## A. La gestión directa.

La competencia que los entes locales tienen sobre el servicio público justifica, asimismo, la posible gestión directa que del mismo puede hacerse, mucho más si nos ceñimos al caso del abastecimiento de agua, servicio que viene configurado como uno de prestación obligatoria por parte del municipio<sup>660</sup>. De este modo, la atribución legal de competencia sobre un servicio público de carácter obligatorio carga a los municipios con la responsabilidad de que el servicio sea, de forma efectiva, prestado, teniendo los ciudadanos el derecho subjetivo de exigir la implantación de éste en caso de no existir, o de demandar su prestación (art. 18.1.g LRBRL).

El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 señala, en el art. 169, que “Los Ayuntamientos podrán administrar y explotar directamente los servicios municipales obligatorios”. De este modo, se establece ya en la tradición jurídica local la posibilidad que todo municipio tiene de gestionar, de forma directa, los servicios que forman parte de su ámbito competencial. Como consecuencia lógica de este desarrollo de la actividad por parte de la propia entidad local, se encuentra la asunción de los posibles riesgos o vicisitudes que puedan suceder, así como asumir los gastos necesarios a fin de asegurar su prestación.

La posibilidad que debía valorarse en el momento de promulgación del Estatuto Municipal de 1924, a fin de favorecer la acción municipal en materia de gestión de servicios públicos, es la situación en que no existiera ningún tipo de prestación del servicio de abastecimiento de agua en aquella localidad. Nos encontramos, por lo tanto, en un escenario de inexistencia de iniciativa privada en ese sector, con lo que nada impediría, al contrario, al municipio prestar un servicio obligatorio de su competencia. De este modo, esta prestación directa del servicio tampoco exigiría municipalización

---

<sup>660</sup> La DMA, en el Considerando 15, califica los Servicios de abastecimientos de agua como Servicios de interés general, teniendo, por ende, los entes locales un margen de discrecionalidad en la prestación y ordenación del servicio. Como recuerda CUBERO MARCOS, se trata de reglamentar aquellas actividades que “por su incidencia en las condiciones de vida de las personas, precisaban un control o regulación por parte de los poderes públicos, sin perjuicio de que pudieran ser ofrecidos por los particulares”. Esta regulación, como continúa el autor, se refiere, en parte, a la corrección de conductas que pudieran ser contrarias a la competencia, aludiendo, posteriormente a que “no impide que sean los entes públicos los que presten directa o indirectamente el servicio”. CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Regulación, iniciativa pública económica y libre competencia: hacia un modelo sin inmunidades”, en *RAP*, núm. 184, 2011, pp. 135 - 137.

alguna, dado que nos encontramos ante un servicio que debe ser prestado de forma obligatoria<sup>661</sup>.

Partiendo de la autonomía local garantizada por la Constitución (arts. 137 y 140) los entes locales pueden organizar y decidir sobre la forma de gestionar los servicios de su competencia, más, si se trata de unos considerados de prestación obligatoria por ser considerados esenciales para la comunidad vecinal<sup>662</sup>. Para ello, puede valerse de los diferentes modos que se prevén en el art. 85 LRBRL, consistiendo en la gran diferencia entre la gestión directa y la indirecta.

En todo caso, tal como indica el actual art. 85.2 LRBRL “los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente”, condicionantes estos dos últimos introducidos por la modificación efectuada por la LRSAL<sup>663</sup>. Ambos, conceptos jurídicos indeterminados, deberán ser acreditados por parte de la entidad local, en caso de que ésta decida gestionar de modo directo el servicio, a través de la correspondiente memoria justificativa. Cabe mencionar en este apartado el Informe de la *Autoritat Catalana de la Competència* de 2017, en que dirime la voluntad del municipio de Vidreres de efectuar un cambio de gestión en el servicio de abastecimiento de agua. En este caso, la *Autoritat* suscribe que, a más de valorar la

---

<sup>661</sup> De esta situación da cuenta en su monografía MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos...*, *op. cit.* Una recopilación similar a la realizada por MEMBIELA, si bien incluyendo otros servicios locales, lo refleja perfectamente MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, *op. cit.*

<sup>662</sup> Así lo vino a considerar el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de febrero de 1979 (Roj: 1234/1979, ECLI:ES:TS:1979:1234), al indicar que “el poder de reorganización del servicio público que corresponde a dicho Ayuntamiento [...] pues lo contrario nos llevaría al resultado inaceptable de prohibirle que, ponderando las con secuencias concurrentes de todo orden, adopte las medidas de funcionamiento del servicio público que resulten más adecuadas al mismo y a su más alto rendimiento económico, según criterio, de oportunidad y buena administración.

<sup>663</sup> Debemos insistir de nuevo en las diferencias consideradas en lo dispuesto en los arts. 85 y 86 de la LRBRL. El primero se refiere a la elección del modo de gestión de un servicio público de competencia local; el segundo, se refiere, en primer lugar, a la iniciativa económica local y, en segundo lugar, a la posibilidad de reservar una actividad al ente local para que éste pueda prestarlo, si así lo decide, en régimen de monopolio. Ambos artículos, si bien mantienen una estrecha relación –por ejemplo, por referirse a los servicios públicos–, las consecuencias que de ellos se desprenden son notoriamente diferentes. Mientras el primero no excluye, *ope legis*, la competencia, el segundo, puede llegar a excluirla si el municipio asume monopolísticamente el servicio, removiendo toda actividad privada.

En ambos casos se deberá tramitar el correspondiente procedimiento, con las exigencias legalmente establecidas, como una memoria justificativa, pero en todo caso, los requisitos son más rigurosos en el caso del art. 86 LRBRL, como no puede ser de otro modo. Defiende esta postura GARCÍA RUBIO, Fernando, “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, en *REALA*, núm. 3, 2015, pp. 9 - 34.

Opinión similar es la expresada por ORTEGA BERNARDO, que al referirse a la virtualidad del art. 86.3 LRBRL [actual 86.2] es la de autorizar “a los entes locales a prohibir a los particulares, salvo concesión, la realización de tales actividades y a expropiarles en caso de que ya las estuvieran realizando”. ORTEGA BERNARDO, Julia, “Competencias, servicios públicos y actividades...”, *op. cit.*, p. 69.

sostenibilidad y eficiencia a probar, es necesario estimar el impacto que la decisión municipal podría llegar a producir sobre la competencia. Siendo así:

“La decisión sobre la forma de gestión también es importante en clave de competencia, ya que condiciona el tipo de competencia existente en el mercado [...] A pesar de que, a priori, en términos de competencia, sería preferible optar por una gestión indirecta, que llevaría asociado un mayor grado de competencia (los operadores rivalizan de manera periódica para obtener el encargo de la Administración), no necesariamente es siempre la mejor opción. En ocasiones, los beneficios derivados de una gestión eficiente pueden ser superiores a los derivados del juego de la competencia, por lo que habrá que optar por la gestión directa si esta se demuestra más eficiente”.

Derivado del mismo caso del municipio de Vidreres, y atendiendo a lo dispuesto en el art. 97.2 del TRRL se recaba, por parte de la *Comissió Jurídica Assessora* un dictamen –Dictamen 232/2017, de 7 de septiembre– a fin de valorar el establecimiento, en régimen de monopolio, de la prestación del servicio de abastecimiento en dicha localidad. Como se indica en el referenciado Dictamen “la memoria no solo se debe limitar a determinar la forma de gestión del servicio, sino que, a más, debe contener la justificación de la opción escogida por la entidad municipal. Es evidente que se debe reconocer al Ayuntamiento un margen de libertad en relación con la decisión de la forma concreta de gestión de cada servicio municipal. Esta decisión, en efecto, forma parte de su potestad de autoorganización (art. 249.1 del TRLMRLC) y, por lo tanto, encuentra cobertura en su autonomía constitucionalmente y estatutariamente garantizada”<sup>664</sup>. Como se encarga de determinar la *Comissió*, la decisión municipal se encuentra sometida a los límites legales y jurídicos aplicables, sobre todo, de aquellos derivados del art. 85.2 de la LRBRL.

Se desprende, de este modo, la necesidad de cumplir, para el caso de que el municipio pretenda una gestión directa del servicio, el cumplimiento de tres requisitos: la sostenibilidad, la eficacia y, la afectación a la competencia. Del mismo modo entendemos que estos tres requisitos deberían valorarse para el caso opuesto, para el caso de que el municipio decida gestionar el servicio a través de alguna de las formas de gestión indirecta previstas por la legislación local y contractual. Sin embargo, no coincidimos exactamente en que la decisión municipal de atender el servicio por sus propios medios, a través de la gestión directa, implique la creación de un monopolio *strictu sensu*, dado

---

<sup>664</sup> Traducción propia.

que éste solo podrá realizarse en caso de que el municipio realice los trámites previstos en el art. 86 LRBRL y 97 del TRRL. Lo que sucede, en el caso del abastecimiento de agua potable, es que, por la propia configuración del servicio<sup>665</sup>, se crea un monopolio natural, excluyendo, por lo general, la intervención pública o privada, según quién sea el que en ese momento esté desarrollando la actividad<sup>666</sup>.

De este parecer es la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (núm. Rec. 595/2013), al indicar que “el modo de gestión (directa o indirecta) no afecta a la prestación del servicio en régimen de monopolio”. El monopolio, como hemos mencionado, puede ser creado por el propio mercado, por las condiciones que en él se establecen en relación con la prestación del servicio de abastecimiento de agua. Siendo así, la misma lógica debería aplicarse para el caso de la gestión indirecta del servicio, la cual también limita la competencia en el mercado. La misma consideración la aporta el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la Sentencia 3661/2020, de 21 de septiembre de 2020 (núm. Rec. 107/2018), que en el FJ7 alude a “no estamos enjuiciando

---

<sup>665</sup> RAMOS GOROSTIZA, José Luis y ROSADO CUBERO, Ana, “Ideas económicas en torno al Servicio de abastecimiento urbano de agua en la Gran Bretaña del siglo XIX”, en *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 1, 2015, pp. 1 - 9. Como los autores referencian: “John Stuart Mill, identificando el suministro urbano de agua como uno de sus casos típicos debido a ciertas singularidades [en referencia al monopolio natural] [...] indicó que un «monopolio natural» era aquel creado por las circunstancias y no por la ley, es decir, el monopolio se originaba como resultado del propio proceso de producción, debido a los condicionantes tecnológicos, en sectores tales como la provisión de agua o gas”.

Las singularidades del mercado son clave en la consideración de un monopolio natural, tal como hiciera el economista POSNER, al señalar que “*the term [natural monopoly] does not refer to the actual number of sellers in a market but to the relationship between demand and the technology of supply*”. POSNER, Richard A. *Natural Monopoly and its Regulation*, Ed. Cato Institute, Washington, D.C., 1999, p. 1.

De igual modo identifica los servicios del agua como un monopolio natural STIGLITZ, al detectar este fenómeno como un fallo del mercado, y vinculado, en el sector del agua, a la red de tuberías, lo que en materia de competencia implicaría la ineficiencia de “instalar dos conducciones, una al lado de otra, para suministrar agua a dos viviendas contiguas”, si bien, como señala “el hecho de que una única empresa controle el agua o la electricidad de los consumidores es motivo de preocupación: el monopolista se encuentra en una posición que le permite explotar sus consumidores” (pp. 221 - 223). STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, Ed. Antonio Bosch, Tercera edición, Barcelona, 2003.

<sup>666</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, E/CNMC/07/19, *Estudio sobre los Servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana*, 30 de enero de 2020. Como indica la CNMC, “actividades constituyen lo que se conoce como el “ciclo urbano del agua”, que abarca desde la captación o aducción del recurso (ya sea en ríos, embalses, pozos o el mar), pasando por su potabilización y transporte a los núcleos urbanos, hasta su recolección, depuración y posterior devolución al medio. La mayor parte de estas actividades presentan características de monopolio natural, lo que condiciona la forma en la que se proveen. Desde el punto de vista de competencia, implica que, en todo caso, pueda haber competencia por el mercado”.

En sentido similar se expresa la *Comissió de Defensa de la Competència de la Comunitat Valenciana*, en el “Informe sobre la municipalización de las redes privadas de abastecimiento de agua potable del municipio de Montserrat”, de 11 enero de 2018, al señalar la conveniencia del establecimiento de un monopolio en el servicio de abastecimiento de agua, como el “carácter demanial de los recursos hídricos y de los espacios para su prestación o la irreplicabilidad de la red de abastecimiento de agua potable por parte de otros operadores”.



genéricamente si existe eliminación de la libre concurrencia y la libre competencia, pues ello no resulta de la decisión de optar por la gestión directa por parte de la Entidad local en tanto que es la Ley la que las excluye en los servicios obligatorios reservados”.

## B. La gestión indirecta.

En ejercicio de las potestades y competencias que el ente local tiene atribuidas legalmente, éste puede reglamentar la actividad desarrollada por empresas y capital privado que ejercen, en ese sector, su iniciativa, por ejemplo, a través de la fijación de prioridades –entre otros, en los usos y aprovechamientos del agua–, la fijación de tarifas o la necesidad de autorizar al sujeto privado para el uso privativo del dominio público.

Es igualmente posible, siempre sobre la base de la competencia, organizar todos estos elementos a través de una fórmula contractual, atendiendo al hecho de que el objeto del contrato será un servicio público de competencia local. Este contrato podrá adoptar la forma de concesión<sup>667</sup>, modalidad de gestión indirecta, que podrá ser articulada en tanto que el municipio tiene atribuida la potestad de autoorganizar el servicio, tal como el art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales indica, o el propio art. 153.1 del ROAS, según el cual los entes locales tienen plena potestad para crear, modificar y suprimir los servicios de su competencia.

De igual modo podrá el municipio plantearse otro escenario. En caso de que éste ostente ya la titularidad sobre el abastecimiento de agua –extremo no muy habitual si atendemos a las conclusiones a las que llega MEMBIELA en su monografía– podrán conceder la prestación del servicio de forma indirecta, ostentando la competencia conferida por la Ley de Bases de Régimen Local en el art. 25. Otro escenario diferente sería que un municipio no titular emprendiera el proceso de municipalización –hoy previsto en el art. 86 LRBRL– para asumir la titularidad y, posteriormente, decidiera que el servicio fuera gestionado de modo indirecto.

---

<sup>667</sup> Que tal como JÈZE indica, “es necesario poner de relieve estos dos puntos: 1.º La *concesión* no cambia la naturaleza jurídica del servicio concedido, que continúa siendo un *servicio público*. 2.º Por tanto, es menester aplicar al *servicio concedido* el *régimen del servicio público*”. JÈZE, Gaston, *Los principios generales del Derecho Administrativo*, Ed. Reus, Madrid, 1928, p. 327.

Por lo tanto, es posible una gestión indirecta de un servicio público desde la posición de competencia municipal *ex lege*. Es una situación ordinaria ya reconocida por el legislador básico local, tal como se manifiesta el art. 85 de la LRBRL al establecer que “los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente”. Y sin duda, con la previa asunción de la titularidad también podrá establecerse una gestión indirecta.

Así lo viene a destacar la ya aludida Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (núm. Rec. 595/2013), la cual alude a la impugnación del Acuerdo del Ayuntamiento de León relativo al cambio de gestión del servicio de abastecimiento de agua –en alta– en esa ciudad. En concreto, el Tribunal alude a la que la municipalización del servicio se había realizado en régimen de monopolio “que así fue autorizado por el Ministerio de la Gobernación mediante resolución de 8 de enero de 1954”. En el presente caso, se pretende “a un cambio en la forma de gestión del servicio, que pasa de una gestión directa mediante órgano especial de administración a una gestión indirecta mediante sociedad de economía mixta” (FJ4). Al Alto Tribunal ratifica el cambio de gestión del servicio, señalando que el art. 109 del TRRL no aplica cuando se pretende “cambiar el modo de gestión de un servicio ya municipalizado y prestado en régimen de monopolio desde el año 1954”

Nos encontramos, en el caso de la gestión indirecta, ante una privatización de la gestión, hecho que no excluye la intervención municipal, en tanto que esta entidad sigue siendo la responsable de la prestación del servicio, pudiendo, el ente local, ordenar y configurar ciertos elementos del servicio, en base a las competencias y potestades atribuidas<sup>668</sup>.

Siendo así, el apartado “B” del art. 85 LRBRL remite a la legislación contractual la precisión de las diferentes modalidades de gestión indirecta de los servicios. Así, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público es la norma encargada de determinar y regular las diferentes formas en que el servicio público local pueden ser prestados, fuera de la gestión directa por parte de la Administración local.

En el caso de los servicios del agua, cabe mencionar que la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión excluye, de su ámbito de aplicación, los servicios

---

<sup>668</sup> ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, pp. 314 - 315.

del sector del agua “por sus características especiales”, así como por la propia importancia del agua como bien público de valor fundamental, incluyendo “las concesiones de obras y servicios para suministrar o explotar redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, el transporte o la distribución de agua potable o a suministrar agua potable a dichas redes”.

a) *La concesión de servicios públicos.*

La concesión administrativa es un modelo de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico, teniendo su origen en la prestación de servicios susceptibles de explotación económica, siendo, como indica GARRIDO FALLA, un modo de gestión “consustancial al sistema” del Estado liberal<sup>669</sup>.

En la actualidad, en virtud de la Directiva 2014/23/UE<sup>670</sup>, del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, aparece la figura del contrato de concesión de servicios<sup>671</sup>, siendo transpuesto este contrato posteriormente en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público<sup>672</sup>. Es el art. 15 de la citada Ley la que delimita conceptualmente dicho contrato, siendo aquél “en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del percibir un precio”.

---

<sup>669</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, “Privatización y reprivatización”, en *RAP*, núm. 126, 1996, p. 14. En sentido similar se expresa SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, 2ª edición, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 302-308.

<sup>670</sup> Un estudio completo lo encontramos en GIMENO FELIÚ, José María, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

<sup>671</sup> Sustituyendo el anterior contrato de gestión de servicios públicos regulado en el art. 8 del ya derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Como el artículo citado indicaba: “el contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración Pública o una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración o Mutua encomendada”.

<sup>672</sup> Sobre el contrato de concesión de servicios, véase *in totum*, ALEMANY GARCÍAS, Juan, *El contrato de concesión de servicios. Un estudio jurídico*, Ed. Iustel, Madrid, 2019.

Por otro lado, es el art. 284 de la LCSP el encargado de regular el contrato de concesión de servicios, manifestando que:

“1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. En ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

2. Antes de proceder a la contratación de una concesión de servicios, en los casos en que se trate de servicios públicos, deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

3. El contrato expresará con claridad, en todo caso, el ámbito de la concesión, tanto en el orden funcional, como en el territorial”.

Un punto esencial, y característica principal, del contrato de concesión de servicios es el relativo a la transferencia del riesgo operacional<sup>673</sup>. La regulación del riesgo operacional lo encontramos en el art. 15.2 de la LCSP, el cual remite al art. 14.4 de la misma norma, indicando este último que “se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión [...] exposición real a las incertidumbres del mercado que implique

---

<sup>673</sup> Criterio determinante, el del riesgo operacional, para considerar la existencia de una verdadera concesión. De este modo, el contratista asume el riesgo de la prestación del servicio, siempre, eso sí, en condiciones de normal funcionamiento. En todo caso, “no se descarta en términos absolutos que el régimen económico del contrato integre contraprestaciones públicas, si bien su cuantificación no puede desvirtuar el criterio de la asunción *sustancial* del riesgo por parte del concesionario”. CARLÓN RUIZ, Matilde, “La gestión de los servicios públicos: sus condicionantes desde el Derecho europeo en el contexto de la transposición de las Directivas sobre contratación”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 59, 2016, pp. 65 - 66.

El Considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE indica que: “un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes [...] debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro. Debe entenderse por «riesgo de demanda» el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por «riesgo de oferta» el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda”.

que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

La Directiva 2014/23/UE establece, consecuentemente, en el art. 5.1 que “la adjudicación de concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión”.

De este modo, el contratista asume directamente cualquier riesgo –en demanda, o en suministro– que pueda surgir en el desarrollo de sus actividades durante el plazo de vigencia del contrato. Cabe decir que, en el caso del abastecimiento de agua, el riesgo en la demanda no sucederá, por tratarse de un servicio que se constituye como un monopolio natural, lo que implica la cautividad del usuario, suponiendo la imposibilidad de buscar otros operadores. La única excepción que podría suceder sería en aquellos casos en que la disponibilidad de agua disminuyera considerablemente en períodos de sequía.

Como último apunte, y sin ánimo de exhaustividad, del contrato de concesión de servicios, interesa destacar lo dispuesto en el art. 294 LCSP, relativo a la resolución del contrato. El apartado “c” del artículo determina como causa de finalización del contrato el rescate de éste<sup>674</sup>, “por la Administración para su gestión directa por razones de interés público. El rescate de la concesión requerirá además la acreditación de que dicha gestión directa es más eficaz y eficiente que la concesional”. Esta vendría a ser una de las aproximaciones a la remunicipalización de servicios<sup>675</sup>, aquella vinculada en el rescate de la concesión administrativa, la cual, como indica ARIMANY se da “sin haber transcurrido

---

<sup>674</sup> PONCE SOLÉ, Juli, “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración...”, *op. cit.*, pp. 68 - 108; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Rescates de concesiones”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 28, 2013, pp. 121 - 152; FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, “El rescate de las concesiones de los servicios públicos. Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *DA*, núm. 4, 2017, pp. 71 - 91.

<sup>675</sup> TORNOS MAS, Joaquín, “La remunicipalización de los servicios públicos locales”, en FONT I LLOVET, Tomàs y Díez SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Benidorm - Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local y Iustel, Madrid, 2017, p. 64.

el plazo por el que se otorgó, ni concurrido ninguna otra circunstancia extintiva”<sup>676</sup>. La discrecionalidad a la que el propio autor alude decae, tal como se desprende del redactado del artículo transcrito, al requerir de la acreditación de eficacia y eficiencia<sup>677</sup>. Del mismo modo deberá valorarse, en caso de proceder al rescate de la concesión, la sostenibilidad que para la Hacienda local tendría el cambio de gestión, de la indirecta a la directa, tal como indica el art. 85 LRBRL.

Nos encontramos, ante todo, ante una potestad que habilita a la Administración Pública a acometer una finalización anormal del contrato<sup>678</sup>, que tiene como consecuencias directas la reversión a la Administración tanto del título que habilitaba al gestor privado a desarrollar la actividad, así como las instalaciones imprescindibles para asegurar la continuidad en la prestación del servicio. Esta opción, con todo, tiene un carácter y efectos expropiatorios, con lo que deberá mediar la correspondiente indemnización al gestor privado<sup>679</sup>.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de abril de 1999 (núm. Rec. 7541/1994), indica que la figura del rescate tiene la virtualidad de:

“dejar sin efecto la concesión antes del vencimiento, si lo justificasen las circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causasen, o sin él cuando no procediese; de esta forma se configura lo que podríamos denominar el rescate forzoso, como una especie de potestad expropiatoria para las concesiones de servicios públicos, por razones de interés público, expresamente contemplada en el artículo 41 de la Ley de Expropiación Forzosa y sujeta como toda expropiación a una indemnización determinada” (FJ4).

---

<sup>676</sup> ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Ed. Bosch, Barcelona, 1980, pp. 49 - 51.

<sup>677</sup> Sobre las limitaciones impuestas por el Derecho europeo a la potestad administrativa del rescate de concesiones, véase GIMENO FELIÚ, José María, “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, pp. 50 - 71.

<sup>678</sup> Es una facultad que se encuentra implícita, sin necesidad de que la figura del rescate se encuentre prevista en los pliegos del contrato de concesión. Así lo indica MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales”, en CHINCHILLA MARÍN, M<sup>a</sup> Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 507 - 508.

<sup>679</sup> Cfr. art. 41.1 Ley de Expropiación Forzosa y art. 295.4 LCSP.

b) *La Empresa de Economía Mixta.*

Otra de las modalidades previstas para efectuar la gestión indirecta de los servicios públicos locales es la constitución de una Sociedad de Economía Mixta<sup>680</sup>, modalidad que, como la anterior, no se encuentra prevista explícitamente en el art. 85 de la LRBRL<sup>681</sup>, sino que éste, en el apartado B, remite a la normativa contractual<sup>682</sup>. Es en la Disposición Adicional Vigésima Segunda de la Ley 9/2017<sup>683</sup> donde se posibilita la adjudicación directa “a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto”<sup>684</sup>.

El derecho local ha atendido también a las empresas mixtas como forma de gestionar los servicios públicos. En este sentido, el Estatuto Municipal de 1924 se encarga de regularlas en el art. 158 y 173 a 174; la Ley Municipal de 1935 también repara en este fenómeno en el art. 135; posteriormente, el Texto Articulado de Régimen Local de 1955, así como el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales del mismo año, también atenderían la constitución de sociedades de economía mixta como modelos de gestión de los servicios locales. Vemos, de este modo, que existe poca novedad en la voluntad colaboracionista entre sector público y privado en la prestación de servicios públicos<sup>685</sup>.

---

<sup>680</sup> Definida por ALBI como un modo de gestión “en forma de sociedad mercantil, en cuyos capitales y dirección cooperan la Administración y los particulares para realizar finalidades económicas de la Administración”. ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, p 398.

<sup>681</sup> Si aparece, en cambio, regulado en el art. 104.1 del TRRL, al indicar que las sociedades de economía mixta son aquellas en que “cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad”.

<sup>682</sup> Recordar, aquí, el Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM (2004) 327 final), de 30 de abril de 2004. En él, se establece la sociedad de economía mixta como un fenómeno vinculado a la colaboración público-privada, el cual aproxima el citado texto como “a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio”.

<sup>683</sup> Sobre la regulación contenida en la Disposición Adicional Vigésima Segunda, véase REGO BLANCO, María Dolores, “Novedades sobre las sociedades de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, en *DA*, núm. 4, 2017, pp. 151 - 159.

<sup>684</sup> El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en el art. 277, previendo las diferentes modalidades de contratación de gestión de los servicios públicos, indicaba que la sociedad de economía mixta era aquella en que “la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas”.

<sup>685</sup> Coincidiendo, en este sentido, con MONTOYA MARTÍN, el cual indica la poca atención dada, por la legislación local, a la sociedad de economía mixta como forma de gestionar los servicios públicos. MONTOYA MARTÍN, Encarnación, *Los medios propios o servicios técnicos en la Ley de Contratos del*

El art. 104 del RSCL, relativo al procedimiento de creación de una sociedad de economía mixta, detalla que:

Las Empresas mixtas, previo expediente de municipalización o provincialización, podrán quedar instituidas a través de los procedimientos siguientes:

1.º Adquisición por la Corporación interesada de participaciones o acciones de Empresas ya constituidas, en proporción suficiente para compartir la gestión social.

2.º Fundación de la Sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados por alguno de los procedimientos siguientes:

a) suscripción pública de acciones; o

b) concurso de iniciativas, en el que se admitan las sugerencias previstas en el párrafo 2 del artículo 176 de la Ley.

3.º Convenio con Empresa única ya existente, en el que se fijará el Estatuto por el que hubiere de regirse en lo sucesivo.

En todo caso, no creemos que la referencia a “previo expediente de municipalización” deba ser interpretado como un prerequisite a la formalización de un contrato de gestión indirecto del servicio público licitado. En este sentido se expresa PRIETO GONZÁLEZ, quien constata que “el papel de las Administraciones locales no se limita ya al de meros gestores de un conjunto de servicios mínimos, sino que persigue sobre todo la finalidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, para lo cual podrán incluso ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas”<sup>686</sup>. Coincidimos más, en considerar que esta formulación del art. 104 RSCL se inspira más en lo que hoy día es el art. 86 LRBRL, el ejercicio de actividades económicas, no la prestación de actividades de servicio público de competencia local (art. 25 LRBRL) de prestación obligatoria (art. 26 LRBRL).

---

*Sector Público. Su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, Madrid, 2009, p. 178. Señala la autora, a más, uno de los principales problemas existentes en el sistema de colaboración público - privado, que “las misiones confiadas a la estructura de colaboración no están claramente definidas y que, en determinados casos, no existe ningún marco contractual, lo que no sólo genera problemas en relación con los principios de transparencia e igualdad de trato sino que, además, puede afectar a los objetivos de interés general que la autoridad pública pretende alcanzar” (p. 180).

<sup>686</sup> PRIETO GONZÁLEZ, Luis Fernando, *Las empresas mixtas locales*, Ed. Montecrovo, Madrid, 1996, pp. 43 - 44. En sentido similar, también véase PRIETO GONZÁLEZ, Luis Fernando y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo, “El doble papel de la Administración Pública en la empresa mixta local”, en *REALA*, núm. 271 - 272, 1996, p. 711.



De este modo, la sociedad de economía mixta se erige como otra posibilidad a la hora de gestionar los servicios públicos. Ésta constituye, en esencia, en una empresa de carácter mercantil, en que media participación pública y privada en la composición del capital social, así como también en la gestión y dirección de la sociedad<sup>687</sup>. No obstante, mixta no implica igual, al menos, por lo que se refiere a las aportaciones. Siendo así, debemos atender el criterio del Tribunal Constitucional, que en Sentencia 177/2002, de 14 de octubre de 2002, fija que “no se puede compartir que el porcentaje de participación en una empresa sea el criterio decisivo para calificar a una sociedad como privada o pública, como tampoco se puede sostener que un porcentaje minoritario, incluso reducido, pueda excluir el control de una empresa por otros cauces. Importa la conexión de la empresa con una Administración pública, pudiendo esta última realizar su control sobre aquélla bien por cauces jurídico-públicos, bien por cauces jurídico-privados” (FJ10).

A más de la aportación de capital, el socio privado –y, entendemos que también el público–, puede ser aportado a la sociedad otros intangibles, como el *know how* empresarial o industrial, mejores tecnologías, o bienes, como podrían ser un conjunto de edificaciones<sup>688</sup>. Tras las aportaciones, la constitución de la empresa deberá estar a lo expresado en el art. 85 *ter* de la LRBRL el cual establece que “la sociedad deberá adoptar una de las formas previstas en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en la escritura de constitución constará el capital que deberá ser aportado por las Administraciones Públicas o por las entidades del sector público dependientes de las mismas a las que corresponda su titularidad”<sup>689</sup>.

---

<sup>687</sup> Aspecto este último que ya resaltó VILLAR PALASÍ, al indicar que el accionariado gestor de la Administración la “causa motivadora de la inversión estatal no queda ya en lo puramente fiscal para obtener determinados ingresos, sino que trascendiendo del mismo viene a legitimar –y ello es su fundamental criterio discriminador– un control gestor sobre la actividad industrial”. VILLAR PALASÍ, José Luis, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 3, 1950, p. 48.

<sup>688</sup> SANCHO DEL VALLE, Fernando, “La empresa mixta, un modelo de éxito en la gestión del ciclo integral del agua”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín y FERNÁNDEZ ARACIL, Patricia (Coords.), *Congreso Nacional del Agua Orihuela: innovación y sostenibilidad*, Ed. Universidad de Alicante, 2019, p. 699.

Aun mediando estas aportaciones de intangibles, como el *know how*, el art. 58 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades Capital indica de modo expreso que “En las sociedades de capital sólo podrán ser objeto de aportación los bienes o derechos patrimoniales susceptibles de valoración económica”.

<sup>689</sup> Menos opciones confiere el art. 282.2 del ROAS, al determinar que “el servicio se gestionará en régimen de sociedad privada, que adoptará la forma de responsabilidad limitada o de sociedad anónima”.

Existe, de igual modo, un límite temporal de 50 años, tal como indica el art. 111 del RSCL. Una vez finalizada esta colaboración entre el sector público y el sector privado, implica, la reversión a la entidad local de “su activo y pasivo y en condiciones normales de uso todas las instalaciones, bienes y material integrante del servicio”, idea básica para asegurar así la continuidad en la prestación del servicio público una vez finalizada la colaboración con el sujeto privado.

### **III. LA LEY DE AGUAS DE 1985.**

#### **1. La demanialización de las aguas por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.**

La importancia del agua como recurso natural esencial para la vida queda fuera de toda duda, requiriéndose dotar a la gestión de éste de una regulación acorde a los principios constitucionales, así como ante el creciente interés ecológico del uso del recurso<sup>690</sup>, tratando de optimizar los aprovechamientos hídricos. En este contexto se aprobó, en 1985, la Ley de Aguas, profundizando en los bienes que conforman el dominio público aprovechando la cláusula general prevista en el art. 132.2 de la Constitución, y en clara sintonía con la reserva de ley necesaria para reservar, al sector público, recursos esenciales, tal como prevé el art. 128.2 CE<sup>691</sup>.

La Ley de Aguas de 1985 se erige como piedra angular de un sistema siendo la encargada de regular, normativizar y gestionar el sistema de recursos hidráulicos estatales. Así queda claro al tenor literal del art. 1.1 de la Ley, que establece como objeto de ésta “la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de

---

<sup>690</sup> La propia Ley en el art. 38.1 pretende que la planificación hidrológica, si bien teniendo siempre presente la satisfacción de las demandas vinculadas a la necesidad de agua, éste será utilizada “economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”. Por este preciso motivo la intervención de los poderes públicos se encuentra justificada atendiendo a la escasez y vulnerabilidad del recurso ante la acción humana. Por todos, véase ARANA GARCÍA, Estanislao y MIRANZO DÍAZ, Javier, *La gestión de la escasez de agua y de las sequías por parte de las entidades locales*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2021.

<sup>691</sup> GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael, “La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 5, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 3803 - 3829.

las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución”<sup>692</sup>.

Con la Ley de Aguas de 1985 se produjo una de las grandes novedades –con amplias y notorias consecuencias que serán detalladas más adelante– en el panorama legislativo<sup>693</sup>. En primer lugar, porque venía a derogar una Ley, la de 1879, que se había mantenido, con cierta estabilidad, durante más de cien años<sup>694</sup>; en segundo lugar, porque demanializaba las aguas subterráneas<sup>695</sup>, *feudo* clásico de propiedad privada de las aguas, escapándose de la administración del Estado<sup>696</sup>. Tal como indica el art. 1.2 de la citada Ley: “las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”. Se desarrolla, de este modo, lo dispuesto por el art. 132.2 CE, así como subordinando al interés general la riqueza del país, previsión contemplada en el art. 128.1 CE.

La unidad del ciclo hidrológico condiciona la *entrada* en el dominio público hidráulico las aguas subterráneas<sup>697</sup>, cuya lógica se entiende desde la perspectiva de conferir a todas las aguas un régimen de aprovechamientos homogéneo, con una intención clara: que los recursos naturales del Estado, de gran valor por los usos que pueden

---

<sup>692</sup> Cuestión que, en el momento de promulgación de la Ley de Aguas de 1985, no quedaron totalmente definidas, siendo el encargado el Tribunal Constitucional en la ya indicada Sentencia 227/1988 de clarificar los ámbitos competenciales estatales y autonómicos. Al respecto, véase GARRORENA MORALES, Ángel y FANLO LORAS, Antonio, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Ed. Instituto Euromediterráneo del Agua, Madrid, 2008, pp. 31 - 44.

<sup>693</sup> Recordando, en todo caso, que el Derecho de Aguas sufrió otro cambio brusco el siguiente año, 1986, con la adhesión de España en la Comunidad Europea por medio de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, lo que supuso la recepción de todo el acervo comunitario.

<sup>694</sup> Así se expresaba JORDANA DE POZAS en 1962: “es inexcusable examinar la oportunidad de la revisión de nuestra venerable Ley de Aguas [...] es tristemente cierto que la vejez deja sentir su acción destructora no sólo en el hombre, sino también en sus obras” advirtiendo que “necesaria, porque durante la última centuria todo lo que se refiere al agua y a sus aplicaciones ha sufrido cambios mayores que en los mil años que la precedieron, y también porque el Derecho ha de ser para la realidad cómoda vestidura y no rígido lecho de Procasto”. JORDANA DE POZAS, Javier, “La evolución del Derecho de las aguas en España...”, *op. cit.*, p. 56.

<sup>695</sup> Cuestiones previas fueran abordadas por PÉREZ PÉREZ, Emilio, “Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 120, 1982, pp. 74 - 102. La disyuntiva entre la consideración pública o privada de las aguas subterráneas, fuera de toda duda en las leyes del siglo XIX, se tornaba prioridad en la nueva regulación del siglo XX, sobre todo, y como el autor justifica, si atendemos a la necesidad de ordenar una explotación racional del recurso.

<sup>696</sup> Se recomienda el cuadro comparativo GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas...*, *op. cit.*, pp. 522 - 523.

<sup>697</sup> Véase, *in totum*, DELGADO PIQUERAS, Francisco y GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, *Aguas subterráneas privadas, teledetección y riego. Un estudio jurisprudencial*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2007.

dárseles, se rijan por la satisfacción de los intereses generales, los cuales marca el legislador, así como para que de ellos se realice un uso adecuado con observancia del art. 45 CE, es decir, la utilización racional de los recursos.

La titularidad de estas aguas, así como su administración<sup>698</sup>, corresponde al Estado, tal como indica el art. 2 LAg, dónde se detalla que aguas forman parte del dominio público hidráulico:

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, con independencia del tiempo de renovación.
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- d) Los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.

## **2. El régimen transitorio y derogatorio. La afectación a las aguas privadas.**

Como no podría ser de otro modo, la demanialización de las aguas subterráneas supuso una conmoción tras los más de cien años de vigencia de la anterior Ley de Aguas de 1879, la cual permitía el uso privado de aguas subterráneas sin necesidad de atender ninguna habilitación o autorización administrativa. Esta demanialización, producida en virtud de lo dispuesto en el art. 2 LAg, como recuerda EMBIR IRUJO “no pretende una ruptura radical con la situación anterior, sino que reconoce a los propietarios de aguas privadas la capacidad de optar, en un determinado plazo de tiempo, por su permanencia en el régimen de propiedad privada (con una serie de importantes limitaciones, en todo caso, en su capacidad de actuación) o por su paso, en circunstancias preferentes, a un régimen de propiedad pública, lo que deberá suponer, lógicamente, su transformación de propietarios en concesionarios de aguas públicas”<sup>699</sup>.

---

<sup>698</sup> Coincidiendo con la opinión de ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, quien descarta la consideración del demanio público como propiedad estatal, considerando que “las normas definidoras del dominio público reclaman la absoluta indisponibilidad para los bienes integrantes de esta categoría y ni siquiera el estado, titular de los mismos, puede utilizarlos libremente, en cuanto propietario, sino que dicha utilización reclama la previa instrumentación de una reserva demanial”. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua...*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>699</sup> EMBID IRUJO, Antonio, “Evolución del derecho y de la política del agua en España”, en *RAP*, núm. 156, 2001, p. 62

Se habilitó, de este modo, y en concordancia con el aseguramiento de una seguridad jurídica con el régimen preestablecido, un régimen transitorio en la LAg, así como en el TRLAg.

La disposición transitoria segunda indica que:

“En el plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, los titulares de algún derecho conforme a la legislación que se deroga, sobre aguas privadas procedentes de manantiales que vinieran utilizándose en todo o en parte, podrán acreditar el mismo, así como el régimen de utilización del recurso, ante el Organismo de cuenca, para su inclusión en el Registro de Aguas como aprovechamiento temporal de aguas privadas. Dicho régimen será respetado por un plazo máximo de cincuenta años. Quienes, al término de dicho plazo, se encontraran utilizando los caudales, en virtud del título legítimo, tendrán derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente Ley”.

La disposición transitoria tercera indica que:

“Quienes, conforme a la legislación que se deroga, fueran titulares de algún derecho sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías en explotación, podrán acreditar en el plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor de la Ley y ante el Organismo de cuenca correspondiente, para su inscripción en el Registro de Aguas como aprovechamiento temporal de aguas privadas, tanto su derecho a la utilización del recurso como la no afección, en su caso, a otros aprovechamientos legales preexistentes. La Administración respetará el régimen de explotación de los caudales realmente utilizados, por un plazo de cincuenta años. Quienes, al término de dicho plazo, se encuentren utilizando los caudales en virtud del título legítimo, tendrán derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente Ley”.

El plazo de tres años fijado por las disposiciones transitorias concluía el 31 de diciembre de 1988, requiriéndose –para el caso que el titular quisiera mantener la explotación de los recursos por un plazo de 50 años– de la inscripción en el Registro de Aguas<sup>700</sup>.

---

<sup>700</sup> Aun mediando un período de tres años, la situación resultó ser caótica y mostrando unos resultados desalentadores. El “plazo de tres años [...] no fue suficiente. El resultado final es que, a parte de que el 80 o 90% de los aprovechamientos siguen sin estar declarados [...] en la Comisaría de Aguas del Guadiana, entraron el día 31 de diciembre de 1988, último día previsto para la regularización, más de 12.000 expedientes. Las primeras inscripciones no se realizaron hasta seis años después, en 1994”. Así lo exponen

Problemática a parte reviste el cambio de titularidad, de la privada a la pública, de las aguas subterráneas, desde un punto de vista de las posibles indemnizaciones que pudieran corresponder a los titulares de derechos privados sobre esas aguas. La Ley de Aguas fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, basado en gran medida por la vulneración del art. 33.3 CE. Ello llevó al Tribunal Constitucional a dictar la Sentencia 277/1988, de 29 de noviembre, la cual afirmó que “esta garantía (la del art. 33) no es absoluta, ya que el art. 128.1 establece que “toda la riqueza del país en sus distintas formas está subordinada al interés general”, y, por lo que aquí interesa, el art. 45.2 impone a los poderes públicos el deber de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva” (FJ7). El Tribunal Constitucional, asimismo, consideró que no se producía efectos expropiatorios por la demanialización de las aguas subterráneas, atendiendo que las disposiciones transitorias “ofrecen a los propietarios de aguas ya alumbradas la alternativa de transformar su derecho de propiedad en un derecho de aprovechamiento temporal de aguas privadas o de seguir disfrutando de sus derechos como hasta ahora”.

Representa esta situación, por lo tanto, una de las grandes novedades respecto los posibles aprovechamientos de aguas que se encuentran bajo la propiedad privada de pozos y manantiales y, consecuentemente, de las aguas subterráneas que extrae se de ellos<sup>701</sup>. Como hemos relatado antes, las aguas procedentes de pozos bajo lo dispuesto por la Ley de Aguas de 1879 eran de titularidad privadas, sin embargo, el gran cambio sucedió con aprobación de la Ley de Aguas de 1985 y de las disposiciones transitorias segunda y tercera, a partir de un doble régimen para esas aguas<sup>702</sup>. Derivado del desarrollo constitucional del art. 132, la Ley de Aguas vino a declarar de dominio público “las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico” (art. 1.2).

Este sería el caso, por ejemplo, de SGAB, el aprovechamiento clásico que realizó de las aguas subterráneas extraídas a través de pozos sitios en propiedades privadas. Estos

---

FORNÉS AZCOITI, Juan María; DE LA HERA PORTILLO, África y LLAMAS MADURGA, Ramón, “La propiedad de las aguas subterráneas en España: la situación del Registro/Catálogo”, en *Revista Ingeniería del Agua*, Vol. 12, Nº 2, p. 132, junio de 2005, p. 132.

<sup>701</sup> Siendo éstos una de las principales fuentes de disponibilidad de agua en la ciudad de Barcelona, propiedad de SGAB, tal como da cuenta VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento...*, op. cit.

<sup>702</sup> BLANQUER, David, *La iniciativa privada y el ciclo...*, op. cit., p. 54 - 55.

aprovechamientos, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, fueron inscritos en el Registro de Aguas como aprovechamiento temporal de aguas privadas, lo que “les garantiza este régimen de explotación durante 50 años”<sup>703</sup>.

### **3. El Texto Refundido de la Ley de Aguas. Principales novedades y notas características.**

Una de las grandes reformas operadas en el marco de la gestión de los recursos hídricos en nuestro ordenamiento jurídico se produce con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas<sup>704</sup>, que sistematiza el régimen jurídico del recurso recogiendo los postulados de la Ley de Aguas de 1985, pero actualizando su régimen tras los 16 años de vigencia. El Texto Refundido se erige como la norma base, de referencia, en materia de aguas, requiriendo una constante evolución en el trato de las aguas<sup>705</sup>.

#### **A. El destino del agua. Las prioridades marcadas por Ley.**

Los usos de las aguas pueden originar serios conflictos entre usuarios, Administraciones públicas y posibles tenedores privados de derechos de uso sobre las aguas. Para resolver estos posibles conflictos, nuestro ordenamiento jurídico ha tratado siempre priorizar unos usos por encima de otros, basado en reglas de ordenación regidas por la premisa clara de satisfacción de los intereses generales. Esta previsión, el establecimiento de un orden de uso, ya se encontraba en las Leyes de Aguas de 1866 y de 1879<sup>706</sup>. En el primer caso, el art. 207 determinaba que la concesión de aprovechamiento

---

<sup>703</sup> *Dictamen sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de aguas...*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>704</sup> Norma que desde su aprobación ha sido objeto de numerosas reformas y modificaciones, sobre todo aquellas vinculadas a la protección y a la mejora ambiental del agua, como la operada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en aras de integrar en el Texto Refundido y al derecho español la Directiva 2000/60/CE.

<sup>705</sup> Tal como indicaba la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en su Exposición de Motivos, la necesidad de una evolución en el Derecho de Aguas –que en el momento de aprobación de la Ley era imperioso, por la subsistencia de la Ley de Aguas de 1879 y el nuevo marco constitucional– requerían de una modificación acorde a “las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad, los adelantos tecnológicos, la presión de la demanda y la creciente conciencia ecológica y de mejora de la calidad de vida”.

<sup>706</sup> ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua...*, *op. cit.*, pp. 80 - 88.

de aguas sería concedida para satisfacer unas necesidades, enumeradas y ordenadas por preferencia: 1) abastecimiento de poblaciones; 2) abastecimiento de ferrocarriles; 3) riego; 4) canales de navegación; 5) molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes; 6) estanques para viveros o criaderos de peces. El segundo párrafo del citado artículo exponía que, en el caso de solicitarse varios aprovechamientos sobre esas aguas públicas, “serán preferidas las empresas de mayor importancia y utilidad”, estableciéndose asimismo un criterio temporal a las que estuvieran en “igualdad de circunstancias”. La Ley de Aguas de 1879 establecía la misma preferencia de uso en el art. 160, añadiendo que “en todo caso se respetarán preferentemente los aprovechamientos comunes expresados en las secciones primera, segunda y tercera del capítulo anterior”.

Recogiendo el testigo iniciado por las leyes de aguas del siglo XIX, es objeto de la Ley de Aguas de 1985 y de su Texto Refundido posterior la determinación de una prelación o prioridades respecto los usos de las aguas. En primer lugar, se establecen unas bases, que localizamos en la propia Ley de Aguas de 1985 y que se basan en una dualidad de modalidades de aprovechamiento, el *común* y el *especial*<sup>707</sup>.

En la actualidad el orden de preferencias de uso de aguas se concreta en el art. 60.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que determina que, siempre basado en las premisas de protección de los intereses generales, “en las concesiones se observará, a efectos de otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno”.

El apartado 3 del art. 60 TRLAg indica:

“A falta de dicho orden de preferencia regirá con carácter general el siguiente:

- 1.º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.
- 2.º Regadíos y usos agrarios.
- 3.º Usos industriales para producción de energía eléctrica.
- 4.º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

---

<sup>707</sup> PINTO, Mauricio; TORCHIA, Noelia y LIBER, Martín, *El Derecho Humano al Agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pp. 2 - 9.



- 5.º Acuicultura.
- 6.º Usos recreativos.
- 7.º Navegación y transporte acuático.
- 8.º Otros aprovechamientos.

El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los Planes Hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1.º de la precedente enumeración”.

Esta priorización del abastecimiento de agua a población queda enfatizada en el apartado cuarto del mismo artículo, al indicar que: “en caso de incompatibilidad de usos, serán preferidas aquellas de mayor utilidad pública o general, o aquellas que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad”.

Estas preferencias, si bien son claras en dos sentidos: en primar el abastecimiento de agua potable y, en caso de duda, el uso que quedará habilitado será el que reporte una mayor utilidad pública. Así también lo entiende el Tribunal Supremo en la Sentencia 302/2019, de 8 de marzo de 2019 (núm. Rec. 4407/2016), al considerar que la determinación de la prelación de los usos del agua es una opción del legislador, con lo que se presume la búsqueda de la protección del interés general.

De estas prioridades la que nos interesa al objeto de esta investigación es la relativa al abastecimiento de poblaciones, al ser, como se ha reiterado, uno de los servicios mínimos de prestación obligada en y por todos los municipios, independientemente de la población que habite que habite en el término municipal<sup>708</sup>. Esta obligación implica la dotación de una cantidad mínima de agua, como ya hemos indicado con anterioridad, así como también realizar un uso racional del recurso. La concesión demanial, título que habilita al privado al uso y aprovechamiento del agua, debe responder a una “explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos” (art. 59.2 TRLAg), más teniendo en cuenta lo prescrito en el art. 103 CE, que la actuación de las Administraciones debe servir con objetividad a los intereses generales, así como de acuerdo con el principio

---

<sup>708</sup> BLANQUER, David, *La iniciativa privada y el ciclo...*, *op. cit.*, p. 38. Como el autor indica, el establecimiento de preferencias de uso de un recurso escaso como las aguas responde, en todo caso, a una escala de valores sociales considerados como *buenos* o positivos para el desarrollo de la sociedad, una jerarquía fijada en base a los intereses públicos a promocionar. Podemos observar comparativamente cómo respecto las leyes del siglo XIX y las actuales se han desplazado ciertos usos, o siendo relegados en posiciones más “bajas”, la única que se ha mantenido inalterable en el primer puesto ha sido el abastecimiento a poblaciones.

de eficacia. Este uso racional del agua viene establecido, también, en el art. 45 CE, siendo objetivo de la política de gestión de recursos naturales la protección y “mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Los usos alternativos a los que se refiere la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1985 implican de forma conexa la necesidad de concretar una prelación de uso del recurso natural, pero, a su vez, la necesidad de adoptar políticas de gestión hídrica que permitan un uso equitativo y racional para el fomento de todas las actividades vinculadas al uso de las aguas. Esta voluntad se expresa de modo claro en el art. 40.1 del TRLAg:

“La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”.

## B. El dominio público hidráulico derivado del Texto Refundido.

Breves líneas corresponden a este apartado, por las pocas novedades suscitadas en el TRLAg respecto el régimen anterior. Junto con el mantenimiento de la clasificación de los bienes demaniales hidráulicos expuestos y comentados integrados por la LAg, el TRLAg viene a añadir, en el art. 2, las aguas “procedentes de la desalación de agua de mar”<sup>709</sup>. Bien es cierto que esta inclusión no es fruto de la nueva redacción del TRLAg, sino de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En todo caso, la cuestión de la inclusión de estas aguas al dominio público la podríamos vincular a lo dispuesto en el art. 132.2 CE<sup>710</sup>, que declara integrantes del dominio público “la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”<sup>711</sup>.

---

<sup>709</sup> Una visión detallada la encontramos en NAVARRO CABALLERO, María Teresa, “La utilización de los recursos hídricos no convencionales. Carencias y disonancias de un régimen jurídico inconcluso”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 83 - 144.

<sup>710</sup> MOREU BALLONGA, José Luis, “La desalación de aguas marinas en la Ley 46/1999”, en *RAP*, núm. 152, 2000, pp. 39 - 41.

<sup>711</sup> El régimen de las aguas provenientes del proceso de desalación se completa con la regulación contenida en el art. 13 TRLAg.

Esta ley, que vino a modificar ciertos aspectos de la LAg de 1985, introduce estas aguas en el elenco de reserva dominical estatal. Cuestión trascendental de la Ley 46/1999 es la adición de “fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores”. Es decir, se interpreta que pasaran a ser bienes demaniales una vez se integren en alguna de las categorías ya clasificadas como bienes públicos hidráulicos.

Merece destacarse que esta inclusión de estas aguas provenientes del proceso de desalación, como hace CALVO CHARRO<sup>712</sup>, responde a las propias necesidades del momento, como son los largos períodos de sequía, así como el proceso de desertificación que nuestro país vive y, que puede verse incrementado con el tiempo. Por este motivo la desalación de agua puede ser un recurso que, si bien a alto coste, puede suponer el mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua.

Una salvedad a esta demanialización integral de los recursos hídricos lo encontramos en lo establecido en el art. 54.1 del TRLAg, el cual viene a indicar que “El propietario de una finca puede aprovechar las aguas pluviales que discurren por ella y las estancadas, dentro de sus linderos”<sup>713</sup>.

De nuevo se detecta en el TRLAg la voluntad del legislador, al instaurar un régimen casi total de demanialización de los recursos hídricos someter su uso y aprovechamiento, salvo los considerados comunes, a la necesidad de obtención de un título habilitante previo. La función social que los recursos naturales tienen, para la protección del medio ambiente, así como para el fomento de la riqueza natural, son claves en pro de un desarrollo sostenible.

---

<sup>712</sup> CALVO CHARRO, Maria, “La regulación ecológica del agua en el siglo XXI. Reflexiones al hilo de la Ley 46/1999, de reforma de la Ley 29/1985”, en *RAP*, núm. 154, 2001, p. 420.

<sup>713</sup> Manteniendo, este artículo, una estrecha relación con los cauces de dominio privado establecidos en el art. 5 del TRLAg, siendo “de dominio privado los cauces por los que ocasionalmente discurren aguas pluviales en tanto atraviesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular”. Este dominio no atribuye el derecho a realizar construcciones u obras que pudieran alterar el curso de esas aguas, así como tampoco efectuar actividad alguna que pudiera dañar la calidad de las aguas, afectando al interés público o a derechos de terceros.

### C. El tiempo en las concesiones de aprovechamiento de aguas.

Es requisito fundamental para una empresa privada la obtención de la correspondiente concesión de aprovechamiento de aguas, de modo paralelo a la concesión de gestión de servicios públicos. El plazo máximo que el Texto Refundido de la Ley de Aguas establece para “toda concesión se otorgará según las previsiones de los Planes Hidrológicos, con carácter temporal y plazo no superior a setenta y cinco años”<sup>714</sup>. Pero esta referencia temporal tan solo es predicable de la concesión sobre el dominio público hidráulico, cuestión paralela es el plazo acordado para la concesión del servicio público.

Esta situación podría provocar un problema, a raíz de la descompensación temporal entre ambas concesiones<sup>715</sup>, la de aprovechamiento de aguas y la de servicio público de abastecimiento de agua potable, que podría desencadenar en una paradójica situación en que un sujeto privado que en un momento inicial ostentase ambas concesiones podría, tras el transcurso de un período de tiempo, perder el derecho de uso de aguas o bien la finalización del contrato de concesión de gestión de servicio público, manteniendo tan solo una de ellas.

La solución a esta problemática la encontramos en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. En concreto, el art. 125 del Reglamento dispone que “en las concesiones para el servicio público de abastecimiento, prestado por las Corporaciones Locales en régimen de gestión indirecta, la duración de la concesión no podrá exceder de la fijada para el régimen de gestión”. El problema podría surgir, en el caso de que se hubiese obtenido la concesión demanial de forma previa al establecimiento del régimen de gestión indirecta.

De esta situación da cuenta el Tribunal Supremo en la Sentencia 1611/2019, de 20 de noviembre de 2019, en el caso que resuelve la problemática sobre la creación de una sociedad de economía mixta en el Área Metropolitana de Barcelona para la gestión del servicio de abastecimiento de agua. Tal como indica: que la empresa mixta se crea “con una duración hasta 2047 (esto es, antes de la finalización de la concesión de 1953, 99

---

<sup>714</sup> Art. 57.4 de la Ley de Aguas de 1985.

<sup>715</sup> RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público”, en *RArap*, núm. 5, 1994, pp. 341 - 356. Como el autor indica, “la dimensión temporal adquiere singular importancia [en el Derecho Administrativo Español]”.

años”. No obstante, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del TRLAg, que indica que “conforme a la normativa anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, fueran titulares de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de concesión administrativa [...] seguirán disfrutando de sus derechos, de acuerdo con el contenido de sus títulos administrativos y lo que la propia Ley 29/1985 establece, durante un plazo máximo de setenta y cinco años a partir de la entrada en vigor de la misma, de no fijarse en su título otro menor”. Siendo así, la concesión de aprovechamiento de aguas de la cual es titular SGAB finalizaría el año 2055.

#### **IV. DEL FRANQUISMO A LA DEMOCRACIA. LA SITUACIÓN DE LAS CONCESIONES ANTE UN NUEVO ESCENARIO JURÍDICO.**

Interesa destacar y, para dar fin a este CAPÍTULO, determinar cuál es la posición o situación derivada desde finales del franquismo hasta la última fecha relatada, es decir, hasta la aprobación de las leyes de aguas y de régimen local de 1985, de las concesiones y ciudades analizadas tanto en el período comprendido entre el siglo XIX y la aprobación del Estatuto Municipal de 1924 y durante el franquismo.

##### **1. La Sociedad General de Aguas de Barcelona ante un nuevo contexto administrativo.**

Hemos tenido ocasión de comprobar la posición jurídica que ocupó Sociedad General de Aguas de Barcelona durante el siglo XIX y hasta la primera mitad del siglo XX, ostentando como título principal una concesión de dominio público de aprovechamiento de aguas para el abastecimiento de este recurso a la población de Barcelona y su área de influencia. Sin embargo, también hemos podido constatar que no ha existido de forma efectiva la asunción de la titularidad sobre el servicio por parte del Ayuntamiento, a través del procedimiento de municipalización y excluyendo de este modo la competencia. De esta suerte el servicio público de abastecimiento de agua ha permanecido en la órbita de la competencia, posición jurídica que permite, en todo caso, organizar y reglar la prestación de la actividad de suministro de agua.

La prestación del servicio por parte de SGAB se realizó, durante el siglo XIX y principios del XX, a través de la adquisición de terrenos y accediendo a las aguas subterráneas –que tal como disponía el art. 18 de la Ley de Aguas de 1879 al prescribir que “pertenece al dueño de un predio en plena propiedad las aguas subterráneas que en él hubiere obtenido por medio de pozos ordinario”– a través de pozos a efecto de dispensar agua. De forma temprana se vio que el sistema no era adecuado para satisfacer las crecientes necesidades hídricas de una ciudad en plena eclosión demográfica, industrial y comercial como Barcelona. Al mismo tiempo se atribuyó, a los municipios, la competencia exclusiva sobre el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones por el Estatuto Municipal de 1924, posición mantenida por toda la legislación municipal posterior.

Las crecientes necesidades requieren de nuevas “fuentes” de abastecimiento, siendo así que la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas concede, en 1953 a SGAB, una concesión de dominio público “con destino al abastecimiento de Barcelona y poblaciones de su cinturón urbano”, la cual sería ampliada sucesivamente en 1957 y 1960. Sin embargo, tal como hemos expuesto, esta concesión sobre el dominio público quedaba vinculada a la prestación del servicio público local de abastecimiento de agua, produciéndose un reconocimiento de SGAB como entidad habilitada a prestar la actividad de suministro. En esencia, los títulos que SGAB ostentaba eran: la propiedad sobre las aguas subterráneas, de libre aprovechamiento en virtud de la Ley de Aguas de 1879, y la concesión de aprovechamiento de aguas superficiales, del Río Llobregat.

Como hemos mantenido, los títulos otorgados a la compañía son genuinas concesiones de dominio público de aprovechamiento especial –según la nomenclatura de la Ley de Aguas de 1879– de aguas públicas superficiales. En este sentido determinamos que son concesiones canónicas en el sentido de que cumplen con lo previsto para los aprovechamientos hídricos previstos en la legislación de aguas. Del análisis del entorno legislativo efectuado en el CAPÍTULO III y en este mismo CAPÍTULO podemos advertir en primer lugar la clara incidencia de los principios y fórmulas de aprovechamiento de la legislación de aguas, así como la poca incidencia de la legislación de obras públicas en la concesión –por ejemplo, la Ley de Obras Hidráulicas de 1911 tiene otro ámbito material

de aplicación, en particular, las obras de regadío y de defensa y encauzamiento de ríos<sup>716</sup>—, dado que las obras contempladas son instrumentales a la captación de aguas.

Todo ello nos hace coincidir con la opinión del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en su *Dictamen sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de aguas en el Área Metropolitana de Barcelona, situación actual y problemas que plantea*, de 1993, al advertir que “desde un punto de vista jurídico [...] la situación de hecho de la prestación del servicio no responde, o mejor, no se ha acomodado todavía, a la realidad jurídica vigente”. Y todavía sigue siendo así, sobre todo, ante la ausencia de tramitación del procedimiento de municipalización necesario para ostentar la titularidad sobre el servicio de abastecimiento de agua.

#### A. La aparición de un nuevo interlocutor.

En la ciudad de Barcelona, así como en otros municipios del Área Metropolitana, el servicio público de abastecimiento de agua potable a población se ha situado en la órbita de la competencia exclusiva que las Corporaciones locales tienen sobre el servicio, no habiéndose producido una municipalización<sup>717</sup>, ni con monopolio ni sin monopolio, y, consecuentemente, no habiendo adquirido una posición de titularidad. En todo caso, y por el otorgamiento directo de la competencia sobre esa actividad prestacional realizada por la legislación básica local, los municipios gozan de las potestades que se derivan de la

---

<sup>716</sup> Existe, igual que en el ámbito de la prestación de servicios de abastecimiento de agua, una estrecha relación o vinculación entre la obra y el agua, y así se refleja también en la Ley de Obras Hidráulicas de 1911, cuyo ámbito material de aplicación se circunscribe a las obras hidráulicas cuyo destino es el riego de campos o el encauzamiento de las corrientes de agua. Esta Ley sería posteriormente modificada en los años 1925 y 1933. Véase, Libro Blanco del Agua, pp. 394 y ss.

Sobre el contexto político de la legislación de obras hidráulicas en España a principios del siglo XX, véase VILLANUEVA LARRAYA, Gregoria, “Rafael Gasset: “La política hidráulica” en la acción de gobierno”, en *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, núm. 1, 1987, pp. 439 - 459.

Como hemos podido comprobar a lo largo de la investigación, en el último tercio del siglo XIX se puede constatar una política hidráulica liberal del Estado, incentivando la intervención privada en la ejecución de obras hidráulicas, con poca o nula intervención del Estado. Esta política de no intervención estatal en el marco de las obras hidráulicas y del regadío, en particular, cambia durante las primeras décadas del siglo XX, siendo muestra de ello la planificación a través de la Ley de Obras Hidráulicas o la Ley de Grandes Regadíos de 8 julio de 1911. GOMEZ AYAÚ, Emilio, “El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria (Estudio de poco más de medio siglo de legislación en España, Italia y Estados Unidos)”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 4, 1953, pp. 37 - 67.

<sup>717</sup> Este sería el caso de la propia ciudad de Barcelona, en que por unas declaraciones del concejal de Esquerra Republicana de Catalunya, Joan Hortalá, éste manifiesta que “eso no quiere decir, como se ha dicho en alguna ocasión, que el Ayuntamiento barcelonés vaya a municipalizar el servicio de distribución de agua potable”. GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua...*, op. cit., p. 142.

habilitación legal, con lo que pueden actuar sobre la organización y prestación del servicio.

Si bien la atribución de competencia exclusiva al municipio –o a otras entidades locales– sobre un servicio público, como el de abastecimiento de agua, no conlleva un pronunciamiento sobre la correlación entre la intervención pública y privada, por el contrario, sí comporta la atribución de aquellas potestades necesarias para ejercerla, exista o no municipalización del servicio. Estas potestades, señaladas y determinadas “dentro de la esfera de sus competencias” (art. 4 LRBRL) para que los municipios puedan ordenar y prestar el servicio, son las necesarias e imprescindibles para atender las necesidades que la población tenga en ese concreto momento.

Entre las potestades que la norma señala, encontramos aquellas destinadas a organizar y gestionar los servicios de su competencia. Esta potestad viene ratificada por el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, que en el art. 153.1 afirma que “las entidades locales tienen plena potestad para crear, modificar y suprimir los servicios de su competencia, de acuerdo con la legislación vigente”. Este artículo bebe de la previsión del art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, según el cual “las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación”. De este modo se afirma la potestad de autoorganización, de ordenar y organizar, del modo que la entidad local entienda más adecuada, el servicio público a fin de satisfacer las necesidades de los habitantes que se encuentran bajo su jurisdicción.

Sin embargo, una profunda transformación se produce en Barcelona y otros municipios cercanos<sup>718</sup>. Con el nuevo marco constitucional inaugurado en 1978 se insta una nueva relación entre SGAB y un nuevo ente que será el que mantendrá las

---

<sup>718</sup> Sobre la asociación de municipios –si bien centrandose más el estudio en municipios pequeños– en sus orígenes, véase FONT I LLOVET, Tomás, “Perspectivas de organización supramunicipal”, en *REALA*, núm. 226, 1985, pp. Sin duda el problema de los municipios pequeños, su insuficiencia de medios y dificultad en la prestación y gestión de servicios parece haberse cronificado, como muestra el informe de la Federación Española de Municipios y Provincias, *Población y despoblación en España 2016*, 2017.

Circunscrito a los servicios del agua, es necesario destacar GARCÍA RUBIO, Miguel Ángel y GONZÁLEZ GÓMEZ, Francisco, “Informe sobre el ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios”, en *Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España*, 2020.



relaciones con la compañía suministradora de agua, la Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona<sup>719</sup>, formada por la ciudad de Barcelona y 26 municipios más<sup>720</sup>. Esta entidad se crea “como órgano específico para el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y de la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana” (art. 1 del Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto). Esta Administración de carácter local<sup>721</sup>, que con los años adoptaría otras denominaciones<sup>722</sup>, se instituye como un nuevo ente que plantea no pocos problemas a nivel competencial, al constituirse por la agrupación municipal<sup>723</sup>, no por una desconcentración de funciones<sup>724</sup>.

Se erige de este modo el abastecimiento de agua potable como un servicio que pasará a ser de interés metropolitano<sup>725</sup>. En este sentido se manifiesta la Sentencia

---

<sup>719</sup> Hasta entonces es posible encontrar como antecedente el Área Metropolitana de Madrid, creada por Ley 121/1963, de 2 de diciembre, creando un organismo autónomo de carácter urbanístico “que corresponderá promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la Ordenación Urbanística de dicha Área”.

<sup>720</sup> La Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona se crea mediante Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto que, establece que “El fenómeno de desarrollo de la ciudad de Barcelona ha determinado la formación de una zona de influencia que progresivamente ha superado los límites de su término municipal incidiendo en el espacio comarcal adyacente, con implicaciones en otras áreas provinciales y con un extraordinario dinamismo de la misma y de los Municipios de su comarca. Resulta, por lo tanto, insoslayable abordar la ordenación de esta realidad metropolitana desde una perspectiva unitaria y con clara visión de futuro, configurando el correspondiente marco institucional para su planeamiento y gestión urbanística”.

<sup>721</sup> Así lo dispone también el art. 3 de la actual Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, LLISSET BORRELL dota a estos entes el carácter territorial, así como dotadas de plenitud de competencias para la satisfacción de los intereses y necesidades de su territorio. LLISSET BORRELL, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2001, pp. 249 y 250.

El Decreto Legislativo 2/2003. De 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña define como entidades locales con personalidad jurídica plena y capacidad a las que les corresponde la planificación, coordinación y gestión de servicios municipales que se haya considerado necesario la actuación supramunicipal (art. 95).

<sup>722</sup> La “idea” de Área Metropolitana en Barcelona es previa a la propia constitución de ésta. Así, el Decreto 1166/1960, de 15 de junio, por el que se establece un régimen especial para el Municipio de Barcelona ya plasma la singularidad propia, ligada a la gran demográfica de la ciudad, de Barcelona. Igualmente, las propias concesiones demaniales de aprovechamiento de recursos hídricos ostentadas por SGAB ya indica que el abastecimiento se realiza a la ciudad de Barcelona y a “poblaciones de su cinturón urbano” (publicada en el BOE de 12 de marzo de 1957).

<sup>723</sup> Agrupación no libre de problemas, como el de la representatividad de los diferentes Municipios y el peso político, social y económico que cada uno tiene y su necesaria ponderación. SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local...*, *op. cit.*, p. 137.

<sup>724</sup> TOSCANO GIL, Francisco. *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, pp. 100 y ss. Del mismo autor, “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, en *QDL*, núm. 25, 2011, pp. 112 - 120 y “Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 93, 2012, pp. 65 - 91.

<sup>725</sup> Parte de la doctrina se posiciona en considerar que la Entidad Metropolitana se erigía como una Administración cuya función principal es la gestión especializada, con competencias acotadas a unos sectores muy determinados, en esencia, aquellos que podrían llegar a requerir una entidad supramunicipal para su gestión. Por todos, ENTRENA CUESTA, Rafael, “La experiencia metropolitana de Barcelona”, en COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coord.), *Estudios de derecho público económico, libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Ed. Civitas, 2003, p. 279.

126/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña: “Por Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona que incluye el abastecimiento de aguas entre los servicios públicos de interés metropolitano, desarrollado por Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Decreto-ley 5/1974, sobre organización y funcionamiento de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona”<sup>726</sup>. El propio Decreto-Ley determina, en el art. 10, lo que debe entenderse por servicio de interés metropolitano, siendo aquellos “que se extiendan, con unidad de explotación o de destino, a varios Municipios comprendidos en el ámbito de planeamiento metropolitano, aunque sus instalaciones radiquen en un solo término municipal”. Añadía la norma la clara referencia al abastecimiento de aguas como servicio de interés metropolitano.

Se regulaba, mediante Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre –norma que viene a desarrollar el Decreto-Ley 5/1974–, el procedimiento de metropolitanización se recogía en el art. 29, el cual aludía a lo dispuesto en la Ley de Régimen Local, ajustándose el correspondiente expediente a lo señalado en los arts. 168 y 169, pudiéndose tramitar “simultáneamente a la declaración de interés metropolitano”.

El fin de la CMB se encuentra en la Ley 7/1987, de 4 de abril, norma a través de la cual se generarán dos entidades más: la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de los Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos. En última instancia, y situados en el año 1990, se produce la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona tras la promulgación de la Ley 4/1990, de 9 de marzo, de Ordenación del Abastecimiento de Agua en el Área de Barcelona, norma que atribuye a la Generalitat de Catalunya importantes competencias en materia de agua, a través de la cual se procedía a la “ordenación del abastecimiento de agua que se realiza mediante el sistema Ter-Llobregat” (art. 1), añadiendo que “La producción y el suministro de agua potable para abastecimiento de poblaciones mediante la red básica es un servicio público de interés de la Generalidad” (art. 4.1).

---

<sup>726</sup> Sobre los precedentes al Área Metropolitana de Barcelona, véase PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, “La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual”, en *Anuario de Derecho Local*, 2009, pp. 109 - 136.

## B. La posición ocupada por la Corporación Metropolitana de Barcelona.

Es interesante destacar e identificar la posición que ocupa la Corporación Metropolitana de Barcelona en el nuevo marco creado, sobre todo en su relación con la Sociedad General de Aguas de Barcelona, a fin de determinar si la Corporación actúa desde una perspectiva de titular del servicio, o bien desde la competencia sobre el mismo.

El diseño de la gestión del abastecimiento de agua a nivel metropolitano adquiere una especial importancia por los Acuerdos de 1982 por el que se aprueba el “Plan coordinado de establecimiento del servicio de suministro de agua”<sup>727</sup>, así como el acuerdo celebrado el 18 de abril de 1983 entre la Corporación Metropolitana de Barcelona y diferentes sociedades<sup>728</sup>, entre ellas, Sociedad General de Aguas de Barcelona.

Con todo, en estos acuerdos no se acordó en ningún momento la asunción de la titularidad sobre el servicio, con lo que la posición ocupada por la CMB era la de entidad competente. A través de estos acuerdos lo que se pretende es el ejercicio de las potestades ordenadoras que la CMB tenía derivadas de la competencia. La declaración del interés metropolitano del servicio de abastecimiento de agua queda acordada el 17 de julio de 1980<sup>729</sup>, siendo ratificada esta posición en el Acuerdo de 1982. Cuestión diferente es si este Acuerdo implicó la asunción de la titularidad. A este extremo se refiere la Sentencia 126/2016, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 9 de marzo de 2016, al considerar que “si bien la asunción de la titularidad del servicio metropolitano se produce en el Acuerdo de 1982, no se llegó a instaurar la gestión del servicio público de abastecimiento de agua al no poder llevarse a efecto el convenio de 1983”.

Siendo así la situación, podemos concluir que bien se produce la asunción de la titularidad por el Acuerdo de 1982 –extremo en el que GAYA coincide– o bien que esta no se produjo por no tramitarse por el procedimiento adecuado convenido en la legislación local vigente, en el momento, de los años 50, así como los artículos aplicables del RSCL (arts. 45 y ss.).

---

<sup>727</sup> Art. 4.7 del Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Según indica el artículo, corresponde al Consejo Metropolitano la aprobación de “un plan coordinado de establecimiento y prestación de servicios públicos de interés metropolitano y gestionarlos cuando proceda”.

<sup>728</sup> Con Sociedad de Abastecimientos Urbanos y Rurales y con Sociedad Regional de Abastecimientos de Aguas.

<sup>729</sup> GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua...*, *op. cit.*, p. 144.

Es reseñable, en este caso, que la gestión de un servicio público sea de modo directo u indirecta, que se articula desde la competencia municipal no implica la exclusión de la iniciativa privada, pues la afirmación sobre la competencia no se pronuncia sobre este extremo. La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2002 (núm. Rec. 7979/1997) lo manifiesta de modo claro, en un caso sobre servicios funerarios, que “se rechazó el régimen de monopolio y la concesión se otorgó en régimen de libre competencia [...] En consecuencia no se puede invocar que, ni de hecho ni de derecho, existiese un régimen de monopolio de la concesión, lo que hubiera determinado el carácter antijurídico la habilitación para actuar otorgada a la empresa competidora” (FJ3). De este modo, la gestión indirecta sucedida a través de una concesión habilitada por el título concesional no impide, de ningún modo, la concurrencia de otros posibles operadores en el sector<sup>730</sup>.

Finalmente, solo queda por mencionar la Ley 30/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona que, en el art. 14 afirma que “el Área Metropolitana de Barcelona tiene las siguientes competencias y titularidad de los servicios: a) El suministro domiciliario de agua potable o el abastecimiento de agua en baja”. Aun mediando estos dos conceptos en el articulado, el precepto reproducido no debe entenderse como equivalentes, ni en el sentido de una asunción real de competencia, dado que ésta, como hemos mencionado con anterioridad, no se produce *ex lege*, sino por el procedimiento establecido en el art. 86 de la LRBRL, artículo que es de aplicación al Área Metropolitana de Barcelona. De modo claro también se expresa el Decreto 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, cuando ésta afirma que “cuando la actividad económica tiene por objeto prestar un servicio reservado por ley a los entes locales, la adopción de la iniciativa se rige por el procedimiento establecido por el artículo 243.2”.

De ello podemos deducir que la titularidad, en el caso metropolitano de Barcelona, no se alcanza ni por los actos de la administración, ni por la declaración legal de reserva ni por la consideración del servicio de interés metropolitano: si a la posición de

---

<sup>730</sup> Misma opinión es la expresada por FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Ed. Civitas, Gijón, 1995 p. 319. El autor indica que “la calificación como servicio público en la esfera local no implica la titularidad pública sobre el mismo, de modo que no todos los servicios públicos locales son de titularidad local, y sin embargo todos podrán ser gestionados directa o indirectamente [...] los servicios de competencia local que al no ser de titularidad local no pueden ejercerse en régimen de monopolio y se gestionan en régimen de libre concurrencia”.

competencia se llega por disposición legal, la de titularidad, por el contrario, solo puede ser asumida tras la iniciativa singular de cada ente local a través del procedimiento establecido a tal efecto.

Esta situación finaliza –como será más adelante detallado– con la constitución de una Sociedad de Economía Mixta en la que se integra SGAB para la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua.

## **2. Mina Pública de Terrassa.**

Pocas novedades y cambios se producen, comparado con la situación descrita anteriormente, en el caso de Terrassa y la prestación de la actividad de servicio público de abastecimiento de agua por parte de Mina Pública. En general la tarea realizada durante la década de los setenta se focalizó en el incremento y mejora de las instalaciones, con objeto de suministrar la suficiente agua para una demanda creciente.

Tal como se manifestará en CAPÍTULOS posteriores, la voluntad del Ayuntamiento de Terrassa será asumir la gestión de la totalidad del servicio público de abastecimiento de agua tras la extinción de la concesión por cumplimiento del plazo acordado, instando a la reversión de la totalidad de bienes de Mina Pública, de aquellos afectos a la prestación del servicio. Este es el presupuesto esencial para el Ayuntamiento actual a fin de poder asumir la gestión directa a través de una empresa pública municipal, con forma de Entidad Pública Empresarial Local, siendo una forma prevista en el art. 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local actual. Sin duda la voluntad del Consistorio será la asunción gratuita de los bienes y equipos de Mina Pública, hecho que sin duda facilitaría la prestación directa así como revertería en una mejor sostenibilidad del servicio, al no realizar desembolso alguno en la reversión.

Esta posible asunción de la gestión directa del servicio se articula por la oportunidad abierta por el fin del plazo concesional que establecía la ya comentada concesión de 1941, que fijaba como período de explotación del “servicio de abastecimiento y suministro de aguas” –tal como indica el título del contrato– 75 años<sup>731</sup>. Una de las cuestiones

---

<sup>731</sup> Plazo este que pasa a ser ratificado por Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, de aplicación a las Administraciones Locales (art. 1.2.c) que prevé un plazo máximo para los contratos de gestión de servicios públicos “no podrá tener carácter perpetuo o indefinido,

principales en los procesos de remunicipalización y que se manifiesta también en el caso de Terrassa es el alcance extintivo de la concesión.

A. La no municipalización del servicio de abastecimiento de agua en Terrassa.

Una de las principales cuestiones a abordar es si durante el período de tiempo que comprende el final del período franquista hasta 1985, año referencia para esta investigación por la aparición en el ordenamiento jurídico de dos normas básicas en el estudio, la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Aguas se produce de forma efectiva, esto es, a través del procedimiento concreto establecido a tal efecto, la municipalización del servicio de abastecimiento de agua.

El procedimiento se ha mantenido estable, si bien con ligeras variantes, desde el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924. Lo que queda fuera de toda duda es que, a través del procedimiento, en caso de cumplimentarse, el municipio asumiría la titularidad sobre el servicio, pudiendo llegar a excluir cualquier tipo de iniciativa privada, limitando la concurrencia y la competencia privada en el mercado. Cabe recordar a todo ello que la Ley Municipal de 1939, ley bajo la cual se articula el contrato de concesión con Mina Pública, no exige en ningún artículo la formalización de la municipalización del servicio para poder adjudicar el contrato a un tercero, si bien como hemos tenido ocasión de mencionar en el art. 3 del Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 se establece que:

“[Los Municipios] Deben procurar, por cuantos medios las leyes ponen a su alcance, la municipalización de los servicios de aguas potables, aguas residuales, mataderos, cementerios, enterramientos y abastos de leche.

Caso de no hallarse municipalizados estos servicios, estarán sometidos en su instalación y funcionamiento a la intervención y vigilancia sanitaria de los Ayuntamientos, por medio de sus organismos técnicos”.

Sin embargo, de la lectura de este artículo ni se puede interpretar una municipalización *ex lege* de estos servicios, como resulta obvio por ser una posibilidad

---

fijándose necesariamente su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, de setenta y cinco años”

que la ley abre a los municipios; y tampoco puede derivarse de ello la absoluta necesidad de proceder a realizar el acto formal de municipalización para poder actuar en el marco del servicio de abastecimiento de aguas –así como también en los otros servicios que el artículo menciona– dado que si no, en otro orden de cosas, los municipios tendrían muy limitada su posible intervención en esos sectores.

La no necesaria –ni obligatoria<sup>732</sup>, en tanto que no existe norma alguna que imponga dicha obligación al municipio– municipalización del servicio a priori no es obstáculo alguno para que el Ayuntamiento pueda actuar en el marco de sus competencias en un servicio que les era propio desde la promulgación de las decimonónicas leyes de obras y de aguas del siglo XIX<sup>733</sup>.

De los documentos obrantes en el ARCHIVO MUNICIPAL DE TERRASSA, disponibles en formato electrónico, no consta que el Ayuntamiento hiciera ningún tipo de proceso de municipalización en los términos apuntados. De la actuación municipal tan solo podemos deducir un alto protagonismo adoptado por el Consistorio en aras de influir de forma directa en la prestación del servicio de abastecimiento de agua, demostrando una gran

---

<sup>732</sup> Discrepando, por lo tanto, en este punto, de la opinión de HUERGO LORA, el cual entiende que la municipalización es un requisito indispensable para que el Municipio pueda prestar un servicio de modo directo. El autor dispone que “en el TARRL de 1955, la municipalización es el requisito necesario para la explotación de servicios *mediante gestión directa*”. Discrepamos de este planteamiento, del tenor literal del art. 164, apartados primero y segundo, de dicha norma no podemos deducir tal extremo, dado que la palabra utilizada por el legislador es “podrá”, con lo que implica la posibilidad, la de municipalizar. HUERGO LORA, Alejandro, “La prestación de los servicios públicos locales”, en *DA*, núm. 6, 2019, p. 133.

De esta opinión también encontramos a ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, autora que concluye de modo claro que “la municipalización tiene un carácter facultativo, lo que supone que los servicios públicos obligatorios recogidos en los arts. 102 y 103, entre los que se encuentra el abastecimiento domiciliario de agua potable, podrán gestionarse directamente por la Corporación Local sin necesidad de un previo acuerdo municipalizador”. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua...*, *op. cit.*, p. 98. En un sentido similar, ALBI también manifiesta lo “absurdo” de que “para que dicha competencia [refiriéndose el autor a las del art. 101] alcance efectividad, la actuación de intervenciones tutelares como en los tiempos en que las municipalizaciones constituían situaciones de excepción al margen de la legalidad general”. En ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, p. 244.

<sup>733</sup> VAQUER CABALLERÍA se expresa en este sentido “Aunque no se encuentre, en suma, una *publicatio* expresa del servicio en la legislación de la época, ésta puede entenderse implícita en el régimen que otorga el ordenamiento de la Restauración a las concesiones de aguas y de las obras afectas al mismo, hasta el punto de poder concebir a éstas ya entonces como meros elementos o aspectos instrumentales de la concesión del servicio cuando de la concesión de aguas para abastecimiento de la población se trataba”. VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Demanio, obra pública y servicio público...”, *op. cit.*, p. 1201.

Sin duda la exposición de VAQUER CABALLERÍA reviste de especial trascendencia e interés, dado que admitiría una posible municipalización implícita, pero en todo caso esta *publicatio* debe ser contemplada en un contexto muy concreto, el de la Restauración, durante el siglo XIX. Nos decantamos más sin duda por interpretar que las normas del siglo XIX lo que si otorgan a los entes locales, a más de capacidad jurídica, es competencia sobre esos servicios, competencia sobre la cual pueden organizar el servicio pública a través, por ejemplo, de concesiones y actuando sobre el concesionario y el servicio a través de otros títulos como el de policía o sobre competencias sanitarias.

preocupación por dotar de un suministro constante de agua a la población de la ciudad, así como a la industria. Lo podemos deducir por la atribución de la concesión de 1941 ante una evidente falta de agua y, de forma consecuyente, ampliando los caudales, ampliando las redes de abastecimiento. Pero de estas actuaciones entendemos que no puede predicarse una municipalización  *fáctica*, producida por las actuaciones materiales del Ayuntamiento a lo largo del tiempo.

Más argumentos contrarios a una posible municipalización implícita vendrían de la mano de la Constitución de 1978 y las previsiones de ésta en relación con la ya reiterada tensión entre la iniciativa pública y la iniciativa privada en las actividades económicas. La libertad de empresa garantizada por la Constitución (art. 38 CE) sólo puede limitarse o excluirse a través del procedimiento contemplado a tal efecto en el art. 128.2 CE y su desarrollo legislativo que, en el ámbito local, encontramos en la LRBRL. Es, así, a través del procedimiento y los correspondientes trámites que podrá limitarse esa libertad. Dentro de los trámites necesarios entendemos esenciales los relativos a la participación e información pública, de los que no puede prescindirse si con ello se limitan derechos o facultades de iniciativa de los particulares, como sería en caso de proceder a la municipalización con efectos de producir un monopolio sobre el servicio en cuestión.

En este sentido, el propio Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de junio de 2002 (Ar. 7636) afirma que la iniciativa económica de los entes locales puede llegar a excepcionar la libertad de empresa de los particulares, dado que:

“La creación de una empresa municipal no puede hacerse, conforme al artículo 86.1 de la Ley de Bases de Régimen Local sin un expediente previo para acreditar la oportunidad y conveniencia de la medida. Este requisito aparece justificado por el carácter excepcional que, desde el punto de vista de los principios de libre empresa y libertad de mercado (artículo 38 de la Constitución) reviste la intervención pública en la actividad económica (artículo 128 de la Constitución)”.

Por todo lo expuesto, en ningún momento el Ayuntamiento de Terrassa procedió a la municipalización del servicio público de abastecimiento de agua potable. Si bien este extremo lo consideramos cierto, dado que de modo indirecto no puede asumirse la titularidad, sino solo tras la realización del procedimiento establecido a tal efecto, el de la municipalización, previsto desde el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, no es más cierto



también que en ningún caso es obligatorio, por parte de los municipios, municipalizar el servicio, sea para gestionar de forma directa un servicio de su competencia sea para poder organizar el servicio a través de un contrato de concesión.

## B. La estabilización de la posición jurídica de Mina Pública de Terrassa.

Una evolución clara del servicio de abastecimiento de agua se produce de la mano de las mejores técnicas y de la ingeniería: se pasa de un suministro en fuente, al cual el ciudadano debe ir a buscar el recurso, a un sistema en que el agua llega de forma directa al domicilio del interesado<sup>734</sup>. La concesión de 1941 preveía el abastecimiento de agua a la población de Terrassa y, por ello, implicaba la necesidad de construir las obras necesarias para mejorar la red, así como traer las aguas del Llobregat a la ciudad<sup>735</sup>.

Sin duda, estas obras que debía acometer Mina Pública responden al parámetro de la denominada “cláusula de progreso”, es decir, a “mantener las obras de conformidad con lo que, en cada momento y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental, de accesibilidad y eliminación de barreras y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación” (art. 259.4 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público). Una cláusula que, en caso de crear una modificación substancial del equilibrio económico de la concesión<sup>736</sup>, podría dar lugar a una indemnización<sup>737</sup>. De este modo se establece la obligación, derivada de la cláusula del

---

<sup>734</sup> Esta evolución en el modo de prestar el servicio deriva de la infraestructura existente en el momento histórico concreto a analizar. VAQUER CABALLERIA, Marcos, “Demanio, obra pública y servicio público...”, *op. cit.*, p. 1200. El autor indica que “la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el «surtido de aguas» o los «lavaderos», que eran infraestructuras mucho más comunes en la época, cuando, como decimos, todavía el abastecimiento de agua a la población se prestaba en muchos casos *uti universi*, no *uti singuli* como es propio de los servicios públicos en sentido estricto”.

<sup>735</sup> Siendo el río Llobregat la principal fuente de abastecimiento de la ciudad, representando aproximadamente el 90% del caudal suministrado. GARCIA, Rosa. *150 anys d'abastament*, Ed. Aigües de Terrassa, 1992, p. 22.

<sup>736</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 5540/2015, de 17 de noviembre, (núm. Rec. 2969/2014)

<sup>737</sup> Si bien, podemos considerar incluida esta cláusula entre los riesgos operacionales que el concesionario está dispuesto a asumir. MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general, Tomo XIII, Contratos del Sector Público*, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, p. 98.

Sobre la cláusula de progreso, véase QUINTANA LÓPEZ, Tomás, “Algunas cuestiones sobre la cláusula de progreso en el contrato de concesión de obras públicas”, en *REDA*, núm. 131, 2006, pp. 421 - 444.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 10/05/1988 (Ponente Francisco Javier Delgado Barrio), se manifiesta, respecto a la cláusula de progreso, de la siguiente manera: “una de las características esenciales de los servicios públicos es la de la continuidad, que implica, naturalmente, una proyección de futuro. En lo que ahora importa, se destaca que la continuidad exige que el servicio se preste hoy atendiendo a las

contrato<sup>738</sup>, de mejorar constantemente la red –siempre a la par del progreso técnico– a fin de proveer a los ciudadanos de un servicio de abastecimiento de agua mejorado y acorde a las condiciones sociales de cada momento.

a) *La naturaleza y régimen jurídico del contrato suscrito entre el Ayuntamiento y Mina Pública d’Aigües de Terrassa.*

En este caso concreto, el objeto contractual es la concesión para explotar el servicio de abastecimiento de aguas, es decir, derivado de la apropiación de la terminología utilizada por la Ley Municipal de la República de 1935, eran de aplicación las previsiones que nos permiten diferenciar entre las obras y los servicios. De este modo, y gracias a todo el recorrido jurídico realizado con anterioridad, nos permite afirmar que la actividad que el Ayuntamiento de Terrassa estaba contratando con Mina Pública era un servicio público, el de abastecimiento de agua potable, de su exclusiva competencia.

Hemos podido observar como la municipalización es crucial y constatar la ausencia de ésta en el municipio de Terrassa. Por lo tanto, y atendiendo a lo ya expuesto los Entes locales pueden ostentar, respecto los servicios públicos, tres posiciones distintas: una primera, de capacidad jurídica (en la actualidad contemplada en el art. 5 LRBRL), otra de competencia sobre los servicios y, finalmente, la de asunción de la titularidad. La competencia resulta de la propia atribución directa por el legislador, con carácter general, para todos los municipios. Por otro lado, la posición que puede llegar a ostentar de titularidad sobre un servicio dependerá, en todo caso, por la voluntad de cada municipio para emprender el procedimiento que conduce a ella.

En el presenta caso el municipio de Terrassa es la administración competente del servicio de abastecimiento de agua potable, y, en consecuencia, dispone de las potestades imprescindibles para su ordenación e implantación a fin de ofrecer el servicio en las

---

actuales necesidades de los usuarios y además que las instalaciones sean adecuadas a las previsibles necesidades del futuro”.

<sup>738</sup> En las condiciones del contrato de concesión de 1941 figura que “las obras darán comienzo [...] como todas las de elevación, conducción y red de distribución interior que para el abastecimiento completo de la ciudad hayan de realizarse”.

mejores condiciones y respetando las características básicas del régimen de servicios públicos<sup>739</sup>, como la continuidad y la accesibilidad<sup>740</sup>.

Esta distinción, mantenida a lo largo de esta investigación, es crucial a la hora de analizar la naturaleza y régimen jurídico del contrato. Es preciso advertir que entendemos que, para la formalización de un contrato, no era necesario que el municipio asumiese la titularidad del servicio a través del procedimiento de municipalización, dado que la legislación en ningún momento lo exigía<sup>741</sup>.

De este modo, y tal como se indica en el contrato, nos encontramos ante una “concesión administrativa para explotación del servicio de abastecimiento y suministro de aguas”, denominación mantenida ya no sólo en el encabezado, sino en toda la escritura rubricada por Vicente Martínez Lizart, notario, en fecha de 12 de enero de 1942.

En el momento de firmar el contrato se encuentra vigente la Ley Municipal republicana de 1935, norma que hacía clara referencia a la posibilidad del municipio de contratar tanto obras como servicios (art. 122), y en concreto, en forma de concesión, tal como determina el art. 135.d), situado en el Capítulo dedicado a las municipalizaciones. En la normativa local esta posibilidad se concretó en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953<sup>742</sup>, y en el Reglamento de Servicios de las

---

<sup>739</sup> En este sentido el art. 102 de la Ley Municipal de 1935 señala que “en el ejercicio de la autonomía, la jurisdicción municipal comprende cuanto significa interés del Municipio, y en particular las materias siguientes: F) Ejecución de obras y servicios, en sus aspectos fundamentales de administración, concesión, contratación y municipalización, comprendiéndose los de: b) Salubridad e higiene; aguas potables y residuales; alcantarillado; cementerio; prevención de epidemias; laboratorios”.

Vemos como, a través de este precepto, el Municipio en tanto que sujeto competente, puede proceder a la contratación de servicios de competencia municipal, y a su vez, potestativamente, municipalizarlos.

<sup>740</sup> ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, p. 314. En sentido similar, LÓPEZ PELLICER, José Antonio, “Servicio público municipal y actividades particulares de interés público”, en *REVL*, núm. 178, 1973, pp. 259 - 306.

<sup>741</sup> Igualmente es preciso advertir que, para el caso de que realmente hubiera sido necesario proceder a municipalizar el servicio, es decir, asumir la titularidad sobre éste, a fin de poder contratar con la Sociedad, el art. 137 de la Ley Municipal de 1935 impone que los “Ayuntamientos podrán acordar la expropiación de empresas y el rescate de las concesiones, así como de otros bienes de origen municipal cuando fuere necesario para la municipalización”. En este sentido, ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, p. 155.

De darse esta situación, nos veríamos ante una paradójica realidad: si aceptásemos que para contratar la gestión indirecta de un servicio de competencia local es necesario que el Municipio proceda a su municipalización, este procedimiento comportará la desaparición, por expropiación, de todas las posibles empresas que actúan en ese sector de actividad que se ha municipalizado.

<sup>742</sup> En su Exposición de Motivos se menciona de forma clara que “se ha redactado el Reglamento [...] con el designio de perfilar los elementos esenciales del contrato y las normas del procedimiento que permitan llevar a cabo por la oportuna vía de derecho las obras, servicios o suministros que el vigoroso resurgir de la vida municipal en sus complejas formas reclama”.

Corporaciones Locales de 1955. La sujeción a estas normas nos hace indicar que el contrato suscrito se corresponde con la concesión de obra y servicio<sup>743</sup>.

Es notorio también –dado que tal designación aparece en todo el contrato– que la sociedad egarense actúa como concesionaria al ser la gestora del servicio de abastecimiento a través del aprovechamiento de los caudales de agua que proceden de la elevación de aguas subálveas del río Llobregat. Se constata, de este modo, un claro elemento demanial en el contrato de concesión suscrito, pues recae sobre unas aguas públicas. Al mismo tiempo es posible identificar caracteres de la concesión de servicio público, partiendo de la premisa básica de que es el Ayuntamiento, la Administración competente sobre el servicio, la que formaliza dicho contrato, no siendo la Administración hidráulica, como sucede en el caso ya analizado de Barcelona.

Con todo, lo que queda claro es que al no proceder el Ayuntamiento a la municipalización del servicio de abastecimiento de agua potable la libertad de empresa, la correlación entre público y privado, no se vio afectada. La municipalización o *publicatio* comporta la sustracción de la iniciativa privada en ese sector de actividad, situación ya prevista desde 1924 con el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo<sup>744</sup>, y estable en lo sustancial hasta la actualidad. La tensión entre la iniciativa pública y privada se traslada, como venimos señalando, a los arts. 128.2 y 38 de la Constitución, así como en el art. 86 de la vigente Ley de Bases de Régimen Local.

Como también hemos advertido, la competencia que el legislador otorga al municipio, o a otros entes, viene a ratificar en primer lugar su posición preeminente sobre esa actividad o servicio, perfilando la responsabilidad que el Consistorio tiene respecto de la efectiva ejecución de la competencia. Pero esa atribución competencial nada dice sobre la posibilidad que otros sujetos tienen de incidir o de ejercer su libre iniciativa empresarial. Solo será a través de la *publicatio* del servicio a través del procedimiento municipalizador que la Corporación local podrá obstaculizar la libre iniciativa. La única

---

<sup>743</sup> ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, p. 502 y 512 - 513.

<sup>744</sup> Art. 172. “Para municipalizar con carácter de monopolio alguno de los servicios comprendidos en esta ley, los Ayuntamientos podrán proceder a las necesarias expropiaciones de inmuebles [...] en forma análoga quedan autorizados los Ayuntamientos para acordar la expropiación de empresas industriales o comerciales incompatibles con el monopolio proyectado. Si se trata de empresas de servicios públicos, con concesiones municipales, podrán los Ayuntamientos rescindir dichas concesiones vigentes, si hubiere transcurrido la tercera parte, al menos, de su plazo o de la más antigua, cuando fueran varias las otorgadas a una sola entidad para el mismo servicio” clarificando posteriormente la misma norma que “a los efectos de este artículo tendrán consideración de incompatibles con el monopolio proyectado las empresas que exploten o administren los mismos servicios municipalizados”.

posibilidad abierta que quedará a los particulares que quieran participar en esa actividad será a través de la obtención de la concesión de servicio público, modo de gestión indirecta, que habilita a su intervención.

En este sentido es clarificadora la Sentencia 114/2009, de 15 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias la cual indica que:

“Conferida a las Corporaciones Locales por el art. 30 del Reglamento de Servicios de las mismas la plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus Reglamentos y demás disposiciones de aplicación, la armonización de este precepto con el art. 85 de la Ley de Bases de Régimen Local , donde se define a los servicios públicos locales como los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, permite considerar que existe, en el ámbito local ,una noción de servicios públicos vinculada a la idea de competencia, al reputarse de tales a cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales, concepto que al atender no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, trae consigo el que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierta al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluya una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares”.

Cabe delimitar y destacar que, tanto bajo una posición de competencia derivada de la normativa, como bajo la titularidad asumida mediante el correspondiente procedimiento municipalizador, la Administración pública puede contratar la prestación indirecta de cualquier servicio que se encuentre bajo su responsabilidad. Aspecto diferente es el hecho de remover la iniciativa privada de ese sector de actividad, cuestión que solo puede abordarse desde la titularidad<sup>745</sup>.

---

<sup>745</sup> Como mantiene ESTEVE PARDO, “en algún momento pudo pensarse que la concesión solo resulta admisible si previamente se afirma la plena titularidad del municipio sobre el servicio. No podría hasta entonces conceder el municipio lo que no es suyo. Sin embargo, esta idea que vincula la concesión a la previa titularidad —que pudo ser útil en el intento de diferenciar netamente la concesión respecto a la figura de la autorización— no se ha visto confirmada por los análisis más rigurosos y tampoco por la experiencia histórica de la gestión de los servicios locales de la que tenemos ya un conocimiento muy significativo. ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, p. 317.

b) *La duración del contrato.*

Es importante determinar la duración del contrato de concesión que ostenta Mina Pública, que se formalizó por un plazo de 75 años, al tenor literal de la Cláusula Sexta del contrato suscrito por la empresa con el Ayuntamiento<sup>746</sup>. La importancia de las temporalidades radica, como se verá en la SEGUNDA PARTE de la investigación, en que el procedimiento “remunicipizador” puede partir de, a saber, dos situaciones bien diferenciadas y con consecuencias, sobre todo económicas, dispares. Si la remunicipalización viene identificada como el cambio de gestión del servicio público, pasando de privado o indirecto a público o directo, el tiempo juega un papel importante.

En concreto, las tesis remunicipizadoras coinciden, con las salvedades que procederá hacer, con el rescate de la concesión. Sin duda, esta es una opción que la normativa habilita pero que sin embargo puede resultar extremadamente cara para las haciendas municipales por el carácter expropiatorio que tiene. No obstante, surge otra posibilidad, vinculada a la finalización de los contratos de concesión, siendo ésta la óptima para aquellos Ayuntamientos que pretendan revertir la gestión indirecta. En estos casos bastaría con no renovar la concesión con la empresa concesionaria y proceder a decidir el modo de gestión que entienda más adecuado, de entre los que el art. 85 de la Ley de Bases de Régimen Local se indican. En todo caso, los problemas no desaparecen, dado que tal como haremos en el apartado correspondiente, la reversión de los bienes y el destino de los trabajadores representan a su vez un conflicto entre Administración y empresas que debe ser también atendido.

Como ya indicamos, el contrato suscrito entre el Ayuntamiento de Terrassa y la sociedad Mina Pública se enmarca en las disposiciones aplicables de régimen local<sup>747</sup>, en

---

<sup>746</sup> La Cláusula Sexta determina que “Transcurrido el plazo de setenta y cinco años a contar de la fecha de formalización del contrato definitivo, se tendrá por amortizado e indemnizado el capital de las obras e instalaciones, más los gastos originados, y en consecuencia por extinguida o caducada la concesión, quedando de propiedad y a la libre disposición del Ayuntamiento, así la explotación de dicha concesión, como la plena propiedad de las conducciones, edificaciones, instalaciones y obras realizadas para la captación, elevación, conducción y distribución de las aguas procedentes de la toma o captación concedida a ese Ayuntamiento con fecha veintiuno de septiembre de mil novecientos treinta y cuatro y todos los derechos que de tales explotaciones y propiedad se derivan, sin que ello signifique la cesación de la utilización por parte del concesionario, o de quien le sustituya, de la red distribuidora para la conducción de las aguas de los caudales de su pertenencia”.

<sup>747</sup> Hecho indiscutible, a la luz del art. 3 de la Ley Municipal de 1935 que claramente indica que “Los Municipios y las Entidades locales menores tendrán plena capacidad jurídica [...] Podrán, en consecuencia, adquirir, reivindicar, conservar y enajenar bienes de toda clase, celebrar contratos, establecer y explotar toda clase de obras y servicios públicos”.

concreto, por la Ley Municipal de 1935. En todo caso, no se encuentra referencia a la temporalidad de los contratos en dicha Ley, por lo que debemos referirnos al plazo estipulado en la Ley de Aguas de 1879 que establece para el abastecimiento de agua a poblaciones, determinándose como plazo máximo 99 años “transcurridos los cuales quedarán todas las obras, así como la tubería, en favor del común de vecinos”.

El plazo estipulado por la Ley de Aguas concuerda a medida con el previsto en la Cláusula Sexta del contrato de “de setenta y cinco años a contar de la fecha de formalización del contrato definitivo”. No obstante, años más tardes encontramos el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Régimen Local de 1945, que en el art. 163.1.a), en relación a las formas de prestación de los servicios públicos, afirma que:

“Tanto en los casos de arrendamiento como en los de concesión y Empresa mixta, regirán las siguientes normas:

a) se fijará el término del convenio de acuerdo con las características del servicio, sin que en ningún caso pueda exceder de cincuenta años”.

Este límite temporal encuentra respaldo en el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, cuyo art. 115 – situado en la Sección 2ª relativa a *la concesión*– prevé que “en toda concesión de servicios se fijarán las cláusulas con arreglo a las cuales se otorgare, que serán las que se juzguen convenientes y, como mínimo, las siguientes: 4ª plazo de la concesión, según las características del servicio y las inversiones que hubiere de realizar el concesionario sin que pueda exceder de cincuenta años”. Importante manifestación es posible encontrar en el art. 10 del Decreto de 9 de enero de 1953 por el que se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales al indicar que “serán nulos los contratos de duración indeterminada o por más de cincuenta años, y las cláusulas que impliquen monopolio, salvo las excepciones expresamente previstas por la Ley”. Pero la importancia del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales no finaliza aquí. Es también importante resaltar las Disposiciones Transitorias:

“Primera. El presente Reglamento se aplicará a los expedientes en curso para cuantos trámites hayan de desarrollarse a partir de su publicación.

Segunda. Se aplicará también a los contratos ya perfeccionados y a las cuestiones suscitadas respecto de los mismos, sin menoscabó de los derechos adquiridos.

Tercera. No tendrán la consideración de derechos adquiridos para los licitadores y contratistas las situaciones derivadas de cláusulas o convenios cuya nulidad se declara en el presente Reglamento”.

Por disposiciones normativas, entendemos que en todo caso el plazo que el contrato suscrito en 1942 de setenta y cinco años debería considerarse reducido en veinticinco años, es decir, estableciéndose como plazo máximo de la concesión de abastecimiento de agua en la ciudad de Terrassa en cincuenta años, declarándose que la fecha en la que fine el contrato sería el año 1992 y no 2017<sup>748</sup>. Con todo, en un caso similar, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en Sentencia 489/1994, (núm. Rec. 892/1992) de 11 de julio de 1994 enjuició en primer lugar la “posible insuficiencia de rango normativo o vulneración del principio de jerarquía en que incurre el RCCL y el RSCL [...] ni el texto articulado de la Ley de Régimen Local de 1950, ni el de 1955; habilitaban al poder reglamentario para ordenar la implantación de sus mandatos con efector retroactivos, como tampoco lo han hecho las leyes locales postconstitucionales, y esto supone una infracción del principio de jerarquía normativa exigible también antes de la entrada en vigor de la Constitución” para producir efectos retroactivos haciendo referencia a la doctrina del Tribunal Constitucional; así como también por lo dispuesto en el art. 112 de la ya derogada Ley 30/1992<sup>749</sup>, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

---

<sup>748</sup> En todo caso, a los efectos de reversión no implicaría ninguna diferencia, dado que como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 121/2020 (núm. Rec. 7184/2019), al finalizar el plazo de concesión “no se está ante el rescate de una concesión, con procedencia de indemnización [...] estamos ante una extinción del contrato por su propio cumplimiento del plazo establecido, produciéndose necesariamente la reversión y rescate del servicio a la Administración, [...] no estamos ante un rescate anticipado de la concesión, sino ante la extinción del contrato por transcurso del plazo inicialmente previsto, pues han transcurrido los 30 años desde el 16-01-1989 (cláusula 11 del contrato y 7ª del Pliego de condiciones), el 16-01-2019, supuesto en los que no es preceptivo el dictamen del Consello Consultivo, toda vez que, al no haber rescate, sino la extinción natural de la concesión, el apelante carece de derecho a indemnización por daños y perjuicios”.

<sup>749</sup> Artículo 110 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Como establece la doctrina del Tribunal Supremo, por ejemplo, en la Sentencia de 23 de octubre de 2000 (núm. Rec. 3079/1995), “la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneran las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica”.



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –con error en la referencia, dado que es el art. 106 el que establece los límites a la revisión—<sup>750</sup>.

Si nos acogemos a lo dispuesto en la mencionada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, queda claro que no pueden alegarse los Reglamentos de los años 50 como elemento a considerar para acortar la duración del contrato de concesión de Mina Pública, con lo que la duración máxima establecida en el contrato, los setenta y cinco años, será el que regirá toda la relación contractual, siendo, en consecuencia, 2016 el año en que fine el contrato.

Esta duración, la de cincuenta años, establecida en la normativa local pudo verse alterada por lo dispuesto en la Ley de Contratos del Estado de 1965, que en el apartado que dedica a los modos de gestión de servicios públicos, contrato “mediante el cual el Estado encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio”, no podrá en ningún caso tener “carácter perpetuo o indefinido, fijándose su duración y las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que en ningún caso pueda exceder el plazo total incluidas las prórrogas de noventa y nueve años”<sup>751</sup>.

### **3. Valladolid y el retorno al privado.**

El recorrido del caso de Valladolid hasta la efectiva municipalización del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio fue un largo periplo, de casi un siglo, y lleno de grandes dificultades y una fuerte oposición por parte de la concesionaria anterior, Sociedad Industrial Castellana, titular de la concesión de aprovechamiento de aguas del río Duero bajo las prescripciones de la Ley de Aguas de 1879. En el impás de 1958 y 1959 se formaliza el traslado de la gestión del servicio, tras la rescisión contractual por un valor de 27.650.000 pesetas, empezando un proceso inmediato de mejora de las infraestructuras destinadas al suministro, como la ampliación de la depuradora de San

---

<sup>750</sup> Artículo 106. “Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”

<sup>751</sup> En el caso de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas el art. 158 determina como criterio temporal del contrato, con el de las posibles prórrogas, de setenta y cinco años.

Isidro así como la renovación de “tramos de red y a completar y ampliar circuitos (a veces sobre proyectos de la S.I.C repetidamente aplazados)”<sup>752</sup>.

En el año 1959, a fin y efecto de gestionar el servicio municipalizado el Ayuntamiento decide crear un órgano especial que será el encargado de gestionar el servicio que ya se encuentra bajo la titularidad pública, y estableciéndose un monopolio sobre la prestación del servicio, posibilidad prevista en el art. 164.2 en concordancia con las previsiones del art. 166.1, ambos de la Ley de Régimen Local de 1950. Este extremo puede deducirse del Convenio para la municipalización del servicio de abastecimiento de agua, al estipularse que “el Excmo. Ayuntamiento declara exceptuado del régimen o carácter de monopolio con que se verifica la municipalización del servicio de aguas de la ciudad, el abastecimiento o suministro de agua a las fábricas propiedad de S.I.C” (Cláusula Novena)<sup>753</sup>.

Tras la municipalización, el servicio de abastecimiento de agua potable pasa a ser gestionado de forma directa por el Ayuntamiento de Valladolid, situación que se mantiene estable hasta 1997, año en que el Pleno del Consistorio acuerda concesionar el servicio de abastecimiento a la empresa “UTE Agualid”<sup>754</sup> —empresa que pasó a denominarse “Aguas de Valladolid, S.A.—, así como también la prestación del saneamiento de aguas, finalizando el contrato de concesión el 30 de junio de 2017, momento clave en la historia del abastecimiento de agua en la ciudad de Valladolid al iniciarse, si bien unos meses antes<sup>755</sup>, el proceso de remunicipalización del servicio; es decir, pasar, de nuevo, a gestionar el servicio de modo directo, un servicio que se hallaba municipalizado y, por tanto, bajo la titularidad municipal con la posibilidad de establecer un monopolio.

Queda claro que el contrato de concesión realizado por el Ayuntamiento en favor de la sociedad “UTE Agualid” se realiza por 20 años, siendo objeto de la concesión tal como prescribe el art. 114.2.b) del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales “el mero ejercicio del servicio público, cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuvieran ya

---

<sup>752</sup> GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid...*, op. cit., p. 31.

<sup>753</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>754</sup> Concesión que años más tardes, en el 2005, se ampliaría también a la gestión del servicio vinculado a la depuración de aguas residuales y el control de vertidos en la red de alcantarillado de la ciudad de Valladolid. Esta concesión fue aprobada en la Junta de Gobierno en sesión de 12 de mayo de 2005

Sobre el servicio de depuración de aguas residuales consta un proyecto de municipalización en los Acuerdos adoptados por el Pleno del Ayuntamiento de 5 de octubre de 2004.

<sup>755</sup> La memoria justificativa para determinar la forma más sostenible y eficiente de gestión del servicio en la ciudad de Valladolid data de diciembre de 2016.

establecidas”, siendo el último supuesto la realidad vallisoletana, en tanto que el servicio no se instaura de cero, sino que parte ya de una historia que se remonta al primer tercio del siglo XIX.

Una de las características que podemos identificar del contrato de concesión es que, a diferencia de otros municipios<sup>756</sup>, en el caso de Valladolid, el objeto contractual tiene, además del abastecimiento de agua potable, el saneamiento, y no será hasta 2005 que también se asuma por parte de la empresa la depuración de aguas residuales. Esta última ampliación se realizó por el período restante de la primera concesión, por lo tanto, la finalización también se estableció para el 30 de junio de 2017.

Del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, de fecha 26 de mayo de 1997<sup>757</sup>, sobre la adjudicación en procedimiento abierto de la concesión sobre la gestión del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento, podemos destacar las siguientes cláusulas:

“1º.- El Pleno de este Ayuntamiento, en sesión de 31 de julio de 1996 acordó modificar la forma de gestión del Servicio de Abastecimiento de Aguas y Saneamiento, que venía siendo prestado de forma directa a gestión indirecta del Servicio Unificado de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, mediante concesión administrativa”

Siendo así, y tras la valoración correspondiente de las ofertas presentadas, el Pleno acordó:

Primero.- Adjudicar la concesión administrativa para la Gestión del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, a la unión temporal de empresas integrada por "Aquagest, S.A."-"Interagua, S.A."-"Servicios Técnicos Urbanos, S.A.", ya que su oferta ha obtenido la mayor puntuación, tal y como se refleja en el apartado quinto de la parte expositiva, siendo la más ventajosa para los intereses municipales;

Segundo.- La concesión tendrá una duración de veinte años, a partir de la iniciación efectiva de la prestación del Servicio, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 8ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”.

---

<sup>756</sup> Consejo de Cuentas de Castilla y León, *Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de Provincia*, Ejercicio 20003, Plan Anual de Fiscalización 2004, p. 18

<sup>757</sup> El propio Pleno, en fecha de 31 de julio de 1996, se presentó la posibilidad de celebrar una consulta popular sobre el cambio de la forma de gestión del servicio municipal, tras la presentación de solicitud por parte de 31.242 vallisoletanos –si bien, como consta en las Actas, la comprobación de las firmas “no ha sido posible realizar en tan corto espacio de tiempo”–. Como consta en el documento, la posibilidad fue desestimada tras el voto negativo de 15 votos en contra, con lo que finalmente la consulta no fue celebrada.

De este modo, y tras la votación del acuerdo “por quince votos a favor y trece en contra, lo que representa el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”, el Pleno adoptó el acuerdo, con lo que se suscribió el contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua y saneamiento en la ciudad de Valladolid por el plazo de veinte años<sup>758</sup>.

---

<sup>758</sup> Sin embargo, resulta trascendente transcribir aquí la enmienda propuesta – que fue rechazada – por el Sr. Velasco Rodríguez, del grupo socialista:

"De sustitución de los acuerdos propuestos en el dictamen de la Comisión Informativa de Hacienda, Patrimonio y Fomento, por el siguiente acuerdo único:

Declarar desierto el concurso de la concesión administrativa para la gestión de los Servicios de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Valladolid.

Justificación:

Diversas causas motivan esta enmienda, siendo las principales las de persistencia de dudas en cuanto a la adecuación de la oferta que se propone como adjudicataria al Pliego de condiciones (así en cuanto a fórmula de revisión de tarifas que precisa de una interpretación a plasmar en documento contractual anexo a los acuerdos dictaminados), la de una interpretación, favorable al adjudicatario, de no considerar facturación los consumos municipales para el cálculo del canon anual, la afectación al equilibrio de la concesión por la presentación de un modelo financiero irreal..., todas ellas de suficiente entidad para la no adjudicación, por otro lado imposible de llevar a efecto”.

Esta enmienda fue, consecuentemente, rechazada por quince votos en contra, frente a los trece ediles que votaron a favor.



## SEGUNDA PARTE

### LA REMUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### LA REMUNICIPALIZACIÓN (I). UN TÉRMINO QUE HA CALADO

###### I. CONCEPTUALIZACIÓN Y CORRECCIÓN TERMINOLÓGICA.

Remunicipalizar: una palabra que ha alterado, sacudido e incidido de modo directo en la sociedad, polarizándola entre defensores y detractores de sus tesis, ventajas y desventajas y de máxima actualidad, si bien es cierto que estos últimos años ha recibido algún contrapunto, vinculado a la resolución judicial de ciertos casos que podían haberse erigido como grandes victorias para el movimiento y las tendencias remunicipalizadoras en España.

Como sucede en todo evento presente, la Historia es un elemento clave para su explicación y comprensión. Como hemos indicado con anterioridad, uno de los problemas fundamentales en el marco de la gestión de los servicios públicos locales ha venido provocado por la dicotomía existente en la legislación del siglo XIX, entre la regulación del recurso y, con posterioridad, la regulación y atención del servicio público, entrado ya el siglo XX. Con todo ello, se obtuvo una situación que promovió en primer lugar la atención a las aguas, como recurso, no como objeto de servicio público, destinándose las concesiones correspondientes al aprovechamiento de aguas, eso sí, con destino al abastecimiento de agua.

Este sería el caso de Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB), tal como consta en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 126/2016, de 9 de marzo de 2016, cuando al describir la cronología del abastecimiento de agua en la ciudad de Barcelona, el Tribunal se manifiesta en el siguiente sentido: “En el año 1953, por Orden Ministerial de 24 de junio de 1953 del Ministerio de Obras Públicas, se otorga a SGAB una concesión de 2.200 litros por segundo del río Llobregat con destino al abastecimiento de la ciudad de Barcelona”. Este aspecto, tal como ya hemos indicado,

constituye una verdadera concesión de dominio público, no de servicio público, extremo con el que el Tribunal coincide, indicando que “la concesión de 1953 tiene una doble vertiente: (i) por una parte, es una concesión demanial de aprovechamiento de aguas superficiales”.

Este aspecto es, de igual modo, confirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo 1611/2019, de 20 de noviembre de 2019 al señalar que “lo que hace la sentencia, a efectos de determinar la posición jurídica de SGAB, es interpretar [...] que se trataba de una concesión demanial otorgada al amparo de la Ley de Aguas de 1879 que le permitía distribuir un determinado caudal <de manera provisoria>” (FJ3)<sup>759</sup>.

En todo caso, el servicio de abastecimiento de agua es un servicio que se encuentra bajo la responsabilidad municipal, con lo que debe ser prestado, sea directamente por las propias autoridades locales, sea de modo indirecto a través de alguna de las fórmulas previstas por la legislación de contratos. Esta situación provocó que en muchos municipios no se atendiera, bajo la fórmula de la concesión de servicio público, la prestación del suministro de agua poblacional<sup>760</sup>. La consecuencia inmediata de esta situación fue la *precarización* de la situación de los concesionarios. En palabras de MARTÍN MATEO, frente al precario administrativo “nos encontramos con auténticos negocios jurídicos que dan lugar a derechos subjetivos [...] se incluyen plazos, cánones, surgen derechos inscribibles, transmisibles, disponibles con ciertas limitaciones”, si bien,

---

<sup>759</sup> Situación esta, la de Barcelona, la de prestación del servicio de abastecimiento en precario, antes de la concesión de 1953, al utilizar SGAB las aguas privadas, y, por lo tanto, escapando de la aplicación de la Ley de Aguas de 1879 y no requiriendo concesión alguna. Esta circunstancia ya la aprecia MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, al constatar que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 ya “ofrece un ancho campo para servicios “en precario” al disponer que en la reglamentación de servicios privados prestados al público corresponderá a las Corporaciones locales otorgar la autorización, aprobar las tarifas del servicio, fijar las condiciones técnicas y determinar las modalidades de prestación, las garantías de interés público y las sanciones aplicables en caso de infracción, así como los supuestos en que procediere revocar la autorización”. MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo, *Algo sobre el precario administrativo municipal*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1956, p. 117.

Sin embargo, esta situación, de concreción temporal difícil, colisiona con las posteriores necesidades hídricas de las ciudades españolas, que requieren de un incremento de la oferta de agua. Siendo así, a partir de los años 50 se empiezan a utilizar aguas públicas, con lo que se requiere la correspondiente concesión, hecho que sin duda sucede en Barcelona, en el año 1953, al otorgarse, por parte de del Ministerio de Obras Públicas, una concesión de aprovechamiento de aguas. Esta condición es imprescindible para el uso privativo de los bienes de dominio público, como son las aguas. De este modo, se pasa de un servicio privado que utiliza recursos hídricos privados, a uno que utiliza caudales públicos, hecho que como indica GARCÍA DE ENTERRÍA debería haber implicado “la inexcusable revisión de los contratos”, atendiendo al cambio radical en las bases, en las situaciones de hecho y de derecho de los antiguos contratos. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Dictamen sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de aguas...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>760</sup> En esta materia es referencia BAUZÁ MARTORELL, Felio José, *Naturaleza jurídica de la concesión de hecho consentida por la Administración. El suministro de agua potable al margen de una concesión formal*, Ed. Comares, Granada, 2014.

como sostiene, “no puede darse un arbitrio ilimitado para la Administración, que viene en definitiva sometida a la Ley y obligada a cuidar del interés público, por lo que esta idea básica del interés público, que animará incluso situaciones de mera tolerancia”<sup>761</sup>.

De este modo, el desbarajuste creado entre la regulación del recurso hídrico y la regulación del servicio público cronificó una situación, la prestación de un verdadero servicio público –declarado como tal, al menos, desde el Estatuto Municipal de 1924– sin mediar una concesión de servicio público. En tal sentido, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales prescribe que “los servicios de competencia de las Entidades locales podrán prestarse mediante concesión” (art. 114.1), lo que indudablemente implica la necesaria obtención de ésta. Se da una suerte de tolerancia en la prestación de esa actividad sin mediar título habilitante alguno, excepto uno, la concesión sobre el dominio público hidráulico<sup>762</sup>.

Esta situación es importante para el movimiento remunicipizador y sus pretensiones, al menos, en el caso de la ciudad de Barcelona y su Área Metropolitana, por la trascendencia de la Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 126/2016, de 9 de marzo de 2016 y la anulación del acuerdo de 6 de noviembre de 2012 del Consejo Metropolitano de Barcelona, por el que se crea el servicio integral del agua y se aprueba el establecimiento de la prestación del servicio del ciclo integral del agua, el establecimiento del sistema de gestión de este servicio público a través de una sociedad de capital mixto. Tal como se encargó de señalar el TSJ de Cataluña: “SGAB tiene la condición de concesionario o gestor indirecto tácito, de manera que no tiene en su patrimonio el derecho a la concesión de suministro de agua en baja para Barcelona y la mayor parte de los municipios del área metropolitana hasta el año 2047”.

Retomando el hilo de este apartado, corresponde aproximar, delimitar y clarificar el concepto de “remunicipalización”, palabra que, si bien ha causado un gran impacto en nuestra sociedad, no tiene, de momento, una definición precisa y, mucho menos, un perfil que pueda ser reconocido en nuestra legislación. Uno de los motivos que nos puede indicar el motivo por el cual no encontramos una coordenada normativa clara que nos sirva de guía para la aproximación a este término es su propio origen, una noción que se gesta en entornos de la sociedad civil, calificados como movimiento, y desarrollado por

---

<sup>761</sup> MARTÍN MATEO, Ramón, “La cláusula de precario en las concesiones de dominio público”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, p. 103.

<sup>762</sup> MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo, *Algo sobre el precario...*, op. cit., pp. 40 - 41.



toda Europa, y parte del mundo, durante la pasada década del siglo XXI. Este movimiento remunicipalizador viene respaldado en sus tesis por algunas experiencias internacionales, algunas muy señaladas, notorias y de gran importancia, que han venido a ratificar la posibilidad de revertir la gestión indirecta de los servicios públicos<sup>763</sup>.

De igual modo, estas victorias del movimiento en ciertas ciudades y capitales europeas han venido reforzadas por un importante respaldo ciudadano, movilizado en diferentes plataformas, exigiendo desde la gestión directa de los servicios, la reversión de las privatizaciones o la declaración del agua como un Derecho Humano<sup>764</sup>. Este

---

<sup>763</sup> Modo de gestión, la indirecta, que ha sido, desde hace tiempo, promocionada o preferida para realizar las actividades de servicio público local. Así lo muestra el Informe IPN 88/13, de 13 de marzo de 2013 de la Comisión Nacional de la Competencia, sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, señalando que: “debería establecer que las entidades locales opten por fórmulas de gestión indirecta que permitan la prestación privada [...] esta opción resulta preferible para la competencia y la eficiencia frente a la constitución de entidades instrumentales de capital público o mixto” (p. 7).

<sup>764</sup> El movimiento “Right to Water” pretende el reconocimiento del Derecho Humano, tanto a nivel internacional como nacional, al Agua y al Saneamiento. El origen de este movimiento lo podemos localizar en la Conferencia sobre el Agua de Naciones Unidas de 1977, desarrollada en Mar de Plata, señalándose la importancia del abastecimiento de agua potable para “la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la salud y la mitigación de la pobreza”, así como insistiendo en el factor cultural que el agua tiene para muchas tradiciones, convirtiendo el agua en un bien de necesaria protección. Este Derecho Humano, que en sus inicios empezó siendo predicado para su implantación en aquellos países que se encontraban en vías de desarrollo, a fin de mejorar los sistemas de gestión del recurso, así como mejorar las fuentes de abastecimiento y de saneamiento, atendiendo, sobre todo, a los altos índices de enfermedades y mortalidad vinculados a la mala calidad de las aguas, fue, progresivamente, incorporándose en el debate en otros Estados, como en los europeos.

Este caso vendría representado por la plataforma ciudadana Right2Water, grupo que promovió la primera iniciativa ciudadana europea –regulada en el Reglamento 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011– tras recibir el apoyo de cerca de 1.7 millones de ciudadanos, que surgió a la estela de la Resolución 64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas, resolución que de modo explícito reconoce el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, siendo éste imprescindible para la realización de otros Derechos Humanos reconocidos. Los objetivos, claros y delimitados de este movimiento son:

- Garantizar el agua y saneamiento para toda Europa.
- La no liberalización de los servicios del agua.
- El acceso universal (global) al agua y al saneamiento.

De igual modo que pretenden la implementación del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, consideran que este bien, escaso y limitado, no puede ser gestionado a través de las reglas del mercado, sino que debe primar la perspectiva de servicio público. <https://www.right2water.eu/>

Sobre el movimiento ciudadano Right2Water, véase PARKS, Louisa. “Framing in the Right2Water European Citizens’ Initiative”, Paper prepared for presentation at the ECPR general conference, 3 - 6 September 2014, Glasgow, pp. 1 - 20 y BIELER, Andres. “Mobilising for Change: The first successful European Citizen’s Initiative ‘Water is a Human Right’”, Interface, núm. 9, 2017, pp. 300 - 326.

En la Comunicación de la Comisión Europea “the European Citizens' Initiative "Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!", COM(2014) 177 final, Bruselas, 2014, se afirma la posición neutral de las instituciones europeas respecto del modo de gestión de los servicios vinculados al agua, atendiendo, sobre todo, a la especialidad que presentan estos servicios, que no es otra que representar una de las necesidades básicas que todo ser humano tiene, y que sin duda requiere la supervisión pública a fin y efecto de que las “reglas del mercado” no quiebren las “reglas del servicio público” y las obligaciones que esta noción conlleva. Ante la preocupación mostrada por la plataforma Right2Water –así como también, entendemos, por los millones de ciudadanos firmantes de la Iniciativa– la

movimiento social, finalmente, consiguió que se aceptaran, por parte de algunas fuerzas políticas, sus tesis e ideas, llevándolas o tratando de llevarlas a cabo, desde la acción municipal. De igual modo, un gran apoyo para el movimiento remunicipizador fueron unos informes y estudios sobre el tema<sup>765</sup>.

Estos estudios fundamentan gran parte de sus opiniones en desmontar ciertos “mitos” existentes sobre las bondades de la gestión privada de los servicios públicos. Así, el Informe PSIRU (Unidad Internacional de Investigación de los Servicios Públicos) de la Universidad de Greenwich, *Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización*, del año 2012 desmenuza, punto por punto, algunos de las mejoras atribuidas a la gestión indirecta respecto la directa.

Cuatro son los elementos clave que considera: en primer lugar, desmiente que la eficiencia en la prestación del servicio sea mejor en el caso de que la gestión sea realizada por un privado, atendiendo a que “la evidencia empírica más bien apunta a lo contrario”<sup>766</sup>; en segundo lugar, alega que “siempre ha sido mínima la inversión de las empresas privadas en sistemas públicas de agua”, en general, dado que el coste de las redes ha sido realizado por el sector público; en tercer lugar, “los precios fijados por las

---

Comisión expresa que los “public procurement legislation does not apply when local authorities decide to provide the services themselves, through a joint venture or through an affiliated undertaking”.

<sup>765</sup> Si bien serán utilizados a lo largo de esta SEGUNDA PARTE, podemos destacar:

- Tribunal de Cuentas, *Informe n° 1010, de fiscalización del sector público local, ejercicio 2011*, 2013.
- HALMER, Susanne y HAUENSCHILD, Barbara. *Remunicipalisation of public services in the EU*, Ed. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Viena, 2014.
- PIGEON, Martin; McDONALD, David, HOEDEMAN, Olivier, KISHIMOTO, Satoko (Eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013.
- KISHIMOTO, Satoko, LOBINA, Emanuele, PETITJEAN, Olivier, *Eau publique, eau d'avenir. L'expérience mondiale de la remunicipalisation*, Transnational Institute, Amsterdam, Londres, Paris, Ciudad del Cabo, Bruselas, 2015.
- Informe PSIRU (Unidad Internacional de Investigación de los Servicios Públicos) de la Universidad de Greenwich, *Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización*, 2012. Del mismo grupo de trabajo, *Remunicipalización de los servicios municipales*, Informe encargado por la Federación Sindical Europea de los Servicios Públicos, 2012.

<sup>766</sup> Citando el Informe PSIRU, *Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización*, del año 2012, se expone que “Las empresas privadas no obtienen mejores resultados en desempeño técnico y económico. En los Países Bajos y Alemania es donde menor número de fugas de agua se registran en Europa; da la casualidad de que en esos países la gestión es casi totalmente pública. Veolia, una de las dos grandes multinacionales del agua, autorizó un desagüe descontrolado en el río Sena de Bruselas como forma de presionar a las autoridades municipales para que incrementaran su contribución al funcionamiento de la estación de tratamiento. En Chile, los vecinos de la estación de tratamiento de aguas residuales de Suez recibieron cinco millones de dólares en compensación por vivir rodeados de hedores”.

empresas privadas son superiores a las tarifas de las empresas públicas”<sup>767</sup>; y, por último, fundamentan que la privatización de los servicios del agua no ha comportado ningún tipo de mejora o beneficio a la competencia, por la configuración de la actividad como un monopolio natural.

Por otra parte, ante un contexto de crisis climática como el actual, el agua asume un destacado papel ambiental, tanto para asegurar la calidad de las aguas para el consumo humano como para la correcta depuración y saneamiento de aguas residuales<sup>768</sup>, que se va incrementando a medida que los efectos nocivos sobre los ecosistemas se van evidenciando más, sea en forma de sequía o falta de precipitaciones o bien por la contaminación de las aguas<sup>769</sup>.

Con todo, nuestro interés son los programas remunicipalizadores en el ámbito local, municipal en concreto. Y parece no ser esta opción fruto del azar. Si atendemos a las palabras de WOLLMANN “la gestión de los servicios públicos ha pasado, de las manos de los particulares, al sector público, primero localmente y luego a nivel estatal, volviendo después, otra vez, a las manos de los particulares”<sup>770</sup>. Como el propio autor indica, se da

---

<sup>767</sup> Informe PSIRU, *Remunicipalización de los Servicios municipales*, 2012. Como se indica en el Informe, la ciudad de París, tras la remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua, consiguió una importante reducción del 8% en las tarifas de suministro.

<sup>768</sup> Sobre el saneamiento y la importancia ambiental que esta tarea, netamente local, y que se encuentra en la encrucijada entre la gestión pública y privada, véase OLLER RUBERT, Marta, *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008.

Igualmente, imprescindible resulta asegurar una calidad adecuada del agua para su consumo humano, libre de toda polución o toxicidad que pueda afectar, negativamente, al ser humano. Por este motivo es necesario, en el marco del abastecimiento de agua potable, que el recurso sea sanitariamente adecuado para el consumo humano. Derivado de esto, queda claro que si el agua suministrada no presenta la calidad adecuada y reglamentada por el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad de agua de consumo humano –modificado por Real Decreto 902/2018, de 20 de julio–, no nos encontraríamos ante un servicio público o, al menos, no ante uno que deba tener tal consideración, sea la gestión directa o indirecta, dado que no es admisible que una necesidad básica venga prestada con carencias sanitarias suficientes que aseguren el bienestar del ciudadano. Las aguas que tengan la consideración de consumibles para el ciudadano, atendiendo la definición del art. 2 del citado Real Decreto, serán aquellas que “en su estado original, ya sea después del tratamiento, utilizadas para beber, cocinar, preparar alimentos, higiene personal y para otros usos domésticos”. Una aproximación a la calidad de las aguas, desde diferentes perspectivas y a nivel comparado con México, EMBID IRUJO, Antonio y DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (Dirs.), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*, Ed. Isutel, Madrid, 2011.

<sup>769</sup> Situación que destacan ARANA GARCÍA, Estanislao y MIRANZO DÍAZ, Javier, *La gestión de la escasez de agua...*, *op. cit.*, al señalar que de entre los nuevos retos que el sector del agua afronta, se encuentra el de asegurar la calidad de los recursos, así como el de la disponibilidad de éstos, gravemente afectados por la escasez de agua, sea por el propio uso –urbano, industrial o agrícola–, como por el incremento de sequías fruto del cambio climático que “ha provocado la subida generalizada de las temperaturas, generando nuevas zonas desérticas o semidesérticas, al tiempo que ha derivado en un aumento y variación de patrones de los episodios extremos de inundaciones –donde el terreno es incapaz de retener los recursos hídricos– y sequías o escasez de recursos hídricos”.

<sup>770</sup> WOLLMANN, Hellmut, “La experiencia de los ordenamientos europeos...”, *op. cit.*, p. 74. Esta tesis la sostiene también el mismo autor en “Public and personal social services in european countries from

una suerte de efecto pendular, que en la actualidad parece decantarse por la recuperación de la gestión pública y, más en concreto, a favor de las Administraciones locales.

Las privatizaciones a las que se refiere el movimiento remunicipalizador no quedan circunscritas a los servicios de ámbito municipal, sino que incorporan otros servicios excluidos de la órbita de competencia de los entes locales. Nos encontramos así ante un grupo que pretende una recuperación de esferas de actuación administrativa más amplia que la ceñida exclusivamente a los servicios públicos locales. Los grandes servicios en red, tales como telecomunicaciones, energía o transporte interurbano, sectores abiertos al mercado y a la competencia, han sufrido una suerte de privatización, desplazando los clásicos grandes monopolios públicos entrando el capital privado en sectores clave estatales, lo que no exime a estas autoridades de adoptar medidas concretas de regulación.

En la década de los 80 y 90 se produjo en muchos países una gran ola de privatizaciones de los servicios de abastecimiento de agua potable –también de los servicios de saneamiento–, fruto de la introducción en el ámbito de la Administración pública de los valores y criterios de la *New Public Management*<sup>771</sup>, materializándose en privatizaciones de servicios, o bien recurriendo a formas contractuales de colaboración con el sector privado, como la concesión de servicios públicos.

Frente a estos procesos globales y estatales de privatización<sup>772</sup>, el panorama municipal presenta algunas características específicas, sobre todo atendiendo a

---

public/municipal to private - and back to municipal and “third sector” provision”, en *International Public Management Journal*, núm. 21, Vol. 3, 2018, pp. 413 - 431.

A más del efecto pendular, WOLLMANN destaca la “bifurcación” actual existente entre las políticas neoliberales provenientes desde las instituciones europeas, a partir de medidas favorecedoras de las liberalizaciones y, por otro lado, la tendencia municipal de reinternalizar los servicios públicos, ganando voz progresivamente dado que “las promesas constantes del mensaje neoliberal de ofrecer servicios de mejor calidad a un menor coste no se cumplían”. WOLLMANN, Helmut, “La provisión de servicios públicos municipales: ¿Un movimiento pendular?”, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 26, 2019, pp. 21.

<sup>771</sup> OCDE, *Value for Money in Government. Public administration after “New Public Management”*, Ed. OCDE, 2010. La racionalización de la Administración es el *leitmotive* de aquellos que propugnan la introducción de métodos “privados” en la acción pública, sin embargo, los poderes públicos son aquellos encargados constitucionalmente de garantizar el interés general, así como el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales, hecho que puede llegar a quedar en entredicho ante las privatizaciones de servicios y sectores clave del mercado, ante la ineficiencia que puede llegar a representar la constitución de monopolios privados. LANE, Jan-Erik, *New Public Management: An Introduction*, Ed. Routledge, London, 2010, pp. 76 - 79.

<sup>772</sup> Si bien es cierto que los procesos de privatización y liberalización de servicios ha tenido menor incidencia en el mundo local, pudiendo destacar como caso ilustrativo los servicios funerarios, liberalizados y suprimida su consideración como servicios esenciales reservados a las Entidades Locales mediante Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de julio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica (art. 22).

consideraciones de tipo territorial<sup>773</sup>. En términos generales, y centrando nuestro estudio en España, podemos considerar que las privatizaciones realizadas en el servicio de abastecimiento de agua en esencia comportan la gestión indirecta del servicio por parte de una empresa privada, por el capital privado, no quedando en ningún caso la acción pública de la Administración municipal excluida de intervención alguna.

Siendo así, nos movemos en el ámbito contrario, diametralmente opuesto al pensamiento imperante durante los años 90, de clara tendencia externalizadora y liberalizadora<sup>774</sup>. El cambio político originado en España en torno el año 2015 de la mano de nuevas opciones políticas aparecidas en el ámbito local, pretenden retomar la prestación directa del servicio. Cabe decir que esta voluntad remunicipalizadora no nace de un problema relativo a un incumplimiento del contratista, es decir, no se aplica la figura del rescate de la concesión como si de una sanción al contratista se tratase. Lo que existe es la voluntad de proceder a un cambio organizativo por motivos de interés público<sup>775</sup>, basado, también, en criterios de eficacia y de sostenibilidad, promoviendo en su defensa la resolución del contrato y la subsiguiente prestación directa del servicio por parte de la

---

<sup>773</sup> Por todos, WOLLMAN, Helmut y MARCOU, Gérard (Eds.), *The provision of public service in Europe. Between State, Local Government and Market*, Ed. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Reino Unido, 2010.

<sup>774</sup> Situación derivada también de un claro posicionamiento ideológico, consecuencia en gran medida por la crisis económica de los años 70, la orientación política del partido que rige en el municipio y la presencia, o no, de grupos de interés en el término municipal, tal como indica RUIZ-VILLAVARDE, Alberto, “Reflexiones sobre la gestión de los servicios urbanos del agua: un recorrido histórico del caso español”, en *Agua y territorio*, núm. 1, 2013, pp. 31 - 40.

Sobre el fenómeno liberalizador, véase ARIÑO ORTIZ, Gaspar, “El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 3, 1999, pp. 19 - 38.

<sup>775</sup> Así lo entiende el Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de abril de 1999, al considerar que “para dejar sin efecto la concesión antes de su vencimiento, si lo justificasen las circunstancias sobrevenidas de interés público, mediante resarcimiento de los daños que se causasen, o sin él cuando no procediese; de esta forma, se configura lo que podríamos denominar el rescate forzoso, como una especie de potestad expropiatoria para las concesiones de servicios públicos, por razones de interés público [...] el rescate del servicio supone una reversión anticipada, cuyo motivo se encuentra en la conveniencia para el interés general de que el servicio sea gestionado en lo sucesivo por la propia Administración o a través de un ente público dependiente de la misma”.

Difiere, este rescate por motivos de oportunidad y de interés público del rescate contractual, que tal como la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 10 de diciembre de 2010 (núm. Rec. 242/2009) indica que en este último caso se dará por el “incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de esta Sala como de la Primera del mismo Tribunal, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en que consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones accesorias o complementarias, que no impidan, por su escasa entidad, alcanzar el fin del contrato”.

Administración a través de alguna de las fórmulas contractuales previstas en el art. 85 LRBRL. Este es el sentido de la remunicipalización, el cambio de gestión por motivos de interés público.

Nos movemos en el supuesto en que un municipio, el cual es competente y responsable directo de la prestación del servicio público, decide, por motivos de interés público, y condicionado por un posicionamiento ideológico concreto, considera oportuno que un servicio público de su competencia sea gestionado de forma directa. Es, en gran medida, el proceso inverso vivido a finales del siglo XX.

Importa considerar las diferentes aproximaciones que la doctrina ha indicado como posibles definiciones del concepto de remunicipalización:

Así PONCE SOLÉ aproxima la remunicipalización con “un cambio de gestión de un servicio público existente, en el ámbito local, que hasta el momento se prestaba indirectamente y ahora se quiere que pase a ser gestionado de forma directa. Sería la operación inversa a la denominada *privatización* de servicios públicos, cuando esta se ha referido a la contratación con privados de la prestación del servicio [...] significaría un mero cambio de gestión sobre un servicio público preexistente”<sup>776</sup>.

Por su parte ESTEVE PARDO centra su aproximación, primero, desde un punto de vista de corrección lingüística a “este novedoso término, escasamente preciso en su caracterización jurídica y definición semántica” para indicar, finalmente, que el verdadero significado consiste en descripción de un “ciclo en la gestión de los servicios locales: unos servicios que, por lo general, se habrían entregado a empresas privadas para su gestión durante las dos últimas décadas del pasado siglo y que ahora se pretenden atribuir a los propios entes locales para su gestión directa excluyendo así toda intervención por el sector privado”<sup>777</sup>.

Estos dos autores, así, identifican el carácter reactivo del movimiento remunicipalizador, caracterizándolo como una corriente que se opone a frontalmente a las tesis privatizadoras que imperaron y rigieron durante el final del siglo pasado. Este carácter reactivo nace, en gran medida, por el *incumplimiento* que en un principio señalaban las bondades que derivarían de la privatización y de la acción privada en la prestación de servicios públicos.

---

<sup>776</sup> PONCE SOLÉ, Juli, “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración...”, *op. cit.*, p. 72.

<sup>777</sup> ESTEVE PARDO, José. “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, pp. 307 - 308.

Para el profesor TORNOS MAS, autor de referencia, aporta, en su definición, una característica extra. Así, entiende la remunicipalización como la recuperación de “la gestión directa de servicios públicos ya municipalizados que se están prestando mediante fórmulas de gestión indirecta. De este modo se pretende incrementar lo público frente a lo privado. Pero en todo caso para remunicipalizar es necesario que haya existido previamente una municipalización y un acuerdo de gestión indirecta. Esta segunda decisión es la que se quiere modificar”<sup>778</sup>.

El mismo autor, en otro trabajo, aproxima también la remunicipalización como aquellos “procesos en virtud de los cuales el ente titular de un servicio recupera la gestión directa del mismo, ya sea mediante el rescate de una concesión en vigor, o bien mediante la asunción de la gestión directa, una vez se extingue la concesión hasta entonces vigente”<sup>779</sup>.

Para TORNOS la previa municipalización del servicio entra en la ecuación como condición necesaria para revertir el cambio de gestión. Es decir, es necesario que el municipio sea, según el autor, titular del servicio público en que pretende la modificación de su forma de ser gestionado. Cuestión determinante, esta, la de establecer la necesidad de la previa municipalización. Siendo así, debe considerarse si ésta debe ser realizada con anterioridad, es decir, previa la concesión y gestión indirecta o si, por el contrario, el municipio es libre de asumir la titularidad en cualquier momento, y de modo continuo a la declaración de titularidad, pudiendo, así, posteriormente proceder a ejercer la potestad de rescate de la concesión. Esta situación solo podríamos llegar a considerarla en el caso que el municipio pretenda realizar el cambio de gestión a través, precisamente, del rescate de la concesión, finalizando el contrato de forma previa a al término del mismo.

No obstante, otra cuestión queda abierta: una vez ha finalizado el plazo, ¿puede el municipio, en base a su competencia, cambiar el modo de gestión del servicio? Así lo creemos. También lo entienden así ORTEGA BERNARDO y DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, autoras que asocian la remunicipalización a la “reasunción por el municipio de la prestación de un servicio público local directamente, a través de una forma de gestión directa, de las previstas en el art. 85 LRBRL [...] cuando se quiere hacer referencia a la vuelta a la gestión directa de un servicio público previamente externalizado al haber sido

---

<sup>778</sup> TORNOS MAS, Joaquin al comienzo de su trabajo “La remunicipalización de los servicios...”, *op. cit.*, p. 53.

<sup>779</sup> TORNOS MAS, Joaquin, “La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, p. 24

prestado mediante gestión indirecta mediante contratos administrativos de gestión de servicios públicos, se utiliza el término «remunicipalizar», si bien en todo momento estamos ante servicios municipales con independencia del modo prestación y gestión de los mismos»<sup>780</sup>.

De modo similar a la conceptualización aportada por el profesor TORNOS, GIMENO FELIÚ aprecia que solo pueden ser objeto de remunicipalización aquellas “actividades o servicios de titularidad pública (art. 86.2 LRBRL) que se gestionan de forma indirecta”. En este sentido, apunta a la necesaria publicación para proceder a remunicipalizar aquellas actividades o servicios que el Municipio decida, tras la tramitación del correspondiente procedimiento, asumir la gestión directa. *Sensu contrario*, “las actividades “despublicadas” (como servicio funerarios) y en régimen de competencia, necesitaran de norma legal que vuelva a reservar al sector público local dicho servicio”<sup>781</sup>. No cabe duda de lo expuesto por el profesor GIMENO FELIÚ, al indicar, al menos, dos situaciones diferenciadas. La primera, y centrada en un servicio de titularidad municipal, la remunicipalización actuará a través de dos formas o modalidades, la del rescate de concesión o, una vez finalizado el plazo por el que se otorgó la concesión, el ente local decidirá gestionar de forma directa el servicio; la segunda situación expuesta se corresponde con la situación descrita en el art. 128.2 CE y 86 LRBRL. Siendo así, ante un servicio liberalizado, solo cabría reserva si se revierte tal liberalización, escenario que únicamente podría alterarse en caso de que una ley reserve, de nuevo, al sector público, aquella actividad. No obstante, ante una actividad o servicio liberalizado, el municipio podría ejercer “la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias” (art. 86.1 LRBRL).

Esta delimitación doctrinal realizada por estos especialistas en materia de servicios públicos locales requiere de algunas puntualizaciones, a fin de poder delimitar de forma más exacta o concreta el concepto o idea que emerge del movimiento remunicipizador.

Como primera premisa es importante indicar que, con acierto, los autores citados coinciden en manifestar que el término “remunicipalización” no es correcto

---

<sup>780</sup> ORTEGA BERNARDO, Júlía y DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María, “El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales”, en *Revista de Información Laboral*, núm. 6, 2016, pp. 33.

<sup>781</sup> GIMENO FELIÚ, José María, “Remunicipalización de servicios locales...”, *op. cit.*, p. 52. Del mismo autor, “La remunicipalización de servicios públicos locales...”, *op. cit.*, pp. 31 - 78.



jurídicamente, tratándose en todo caso de un neologismo. Este término ha adquirido notoriedad y se ha integrado en nuestro vocabulario rutinario de modo natural, en tanto que ha copado gran parte del debate social, político y jurídico. Esta denominación no se encuentra prevista, como es lógico, en los diccionarios. No puede obviarse, por ello, que difícilmente una palabra compuesta de un prefijo y un lexema o raíz aparecerá en algún diccionario.

Lo que se debe hacer en todo caso es atender al significado del prefijo “re-”. Dependiendo del lexema al que se una, adquirirá una significación u otra. Así puede connotar en caso de ir unido a un verbo desde una repetición a una oposición o resistencia, o hasta un movimiento hacia atrás; en caso de ir unido a un adjetivo podemos entender que refuerza la idea o significado del lexema, o bien puede significar una vuelta al punto de partida.

Por ese motivo podemos encontrar consecuente la no contemplación del término en los diccionarios debida la multiplicidad de significaciones que puede adquirir una palabra precedida de prefijo. No es éste un hecho aislado, también sucede en otros diccionarios, como el Diccionario de la Academia de la Lengua Francesa, donde sólo se prevé el término municipalización, siendo éste la “*action de municipaliser, de placer sous l'autorité de l'administration communale*”.

En este sentido, coincidimos en que mejor nomenclatura para la idea que se está refiriendo sería la de reinternalizar, dado que, en su momento, estos servicios fueron externalizados para ser gestionados por empresas privadas. Técnicamente, no nos encontramos ante un nuevo proceso de municipalización –sobre todo, porque históricamente, como constatan ALBI, GASCÓN Y MARÍN, MAGALDI, no se produjeron de manera profusa–, principalmente, porque esos servicios, sobre todo el de abastecimiento de agua, nunca dejó de ser de competencia municipal, ni de ser estos entes locales los responsables de su efectiva prestación. Incluso, aun mediando una gestión indirecta, el municipio nunca renunció a todas sus potestades de control e intervención sobre la actividad del privado.

Es un lugar común entre los autores citados que, para proceder a la remunicipalización, se requiere la *publicatio* del servicio, es decir la asunción formal de la titularidad sobre esa actividad. Como hemos ido indicando, el Municipio es, en todo caso, el sujeto competente sobre esa actividad, si bien mientras no realiza esa asunción de titularidad, no puede excluir la iniciativa privada, en virtud de lo dispuesto en el art.

38 CE<sup>782</sup>. La *publicatio*, concepto jurídico complejo y que ha dado lugar a intensos debates respecto su configuración y perfil, debemos precisar que no consideramos que se produzca *ope legis*. Coincidimos, así, con la opinión de ESTEVE PARDO, el cual viene a considerar que si de modo efectivo se produjera una asunción directa de la titularidad de los servicios reservados previstos en el art. 86.1 LRBRL, se estaría eliminando un importante margen decisorio sobre la autonomía local de los municipios<sup>783</sup>.

Por ese preciso motivo, creemos importante hacer notar, al menos bajo nuestro punto de vista, la diferencia entre:

1.- El mero cambio de gestión que puede realizar el ente local sobre un servicio de su competencia. En este caso, y como indica la Ley de Bases de Régimen Local, “habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente” (art. 85.2) entre las dispuestas, sea de gestión directa o indirecta. Por lo tanto, el municipio, ante un servicio público local de su competencia que, podría venirse prestando de modo indirecto, una vez finalizado el contrato de concesión de servicio público puede decidir, en base a sus potestades de autoorganización<sup>784</sup>, gestionar de modo directo el servicio; así como también tiene la posibilidad de renovar la concesión o realizar una nueva licitación.

2.- Si asumimos –siguiendo lo expuesto por ALBI– que la gran mayoría, por no decir la práctica totalidad de los Municipios, no han municipalizado sus servicios de abastecimiento de agua, éstos podrán realizar la reserva prevista en el art. 86 de la LRBRL y el art. 97 del TRRL. En este sentido, el ente local asumiría la titularidad, y una posición de dominio total sobre el servicio público. De hecho, el propio TRRL indica, en el art. 95, que “Los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser gestionados directa o indirectamente”<sup>785</sup>.

---

<sup>782</sup> En este sentido, GARRIDO FALLA, Fernando, “El concepto de servicio público en el Derecho español”, en *RAP*, núm. 135, 1999, pp. 26 - 27. De modo similar se manifiesta en “El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público”, en *REDA*, núm. 29, 1981, pp. 225 - 238. Tal como indica, la libre empresa constitucionalmente garantizada nada impide a los particulares iniciar una actividad de servicio público, solo pudiendo ser removida tras el procedimiento de reserva de actividades declaradas servicio público previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

<sup>783</sup> ESTEVE PARDO, José. “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, pp. 320 - 321.

<sup>784</sup> Cabe recordar que el art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales indica que “las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos”.

<sup>785</sup> En este sentido concuerda con lo expuesto en el art. 284 de la LCSP “la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o

En estos casos, el municipio, se encontraría en pie de igualdad con posibles competidores del sector privado, ejerciendo una iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas. El Tribunal Supremo, en Sentencia 1278/1989, de 10 de octubre de 1989 establece la posibilidad de crear empresas públicas, sometiéndolo a algunas condiciones, que la actividad de la empresa pública cumpla una función de interés público o general y, que la actividad desarrollada por “las empresas públicas que actúen en el mercado, se han de someter a las mismas cargas sociales, fiscales, financieras y de toda índole que afecten a las privadas y a sus mismos riesgos, sin poder gozar de privilegios de ningún tipo, pues ello podría impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia del mercado”.

3.- Finalmente, otra opción, de más intensidad, que tiene disponible el municipio, es ejercer esa municipalización, y asumir, posteriormente, el monopolio sobre esa actividad de servicio público, removiendo de este modo toda iniciativa privada<sup>786</sup>. En este sentido, el procedimiento, más intenso, requiere de otros trámites, como el informe de la autoridad de defensa de la competencia.

Asimismo, entre la doctrina citada especializada en el tema de la gestión de los servicios públicos, el titular del servicio, en tanto que sujeto de derecho con capacidad jurídica e investida de potestades, como la de autoorganización, puede, y debe, optar por gestionar aquellos servicios que se encuentran bajo su competencia. Del mismo modo, también puede definir, bajo los criterios de sostenibilidad y eficiencia que marcan el art. 85 LRBRL<sup>787</sup>, qué forma de gestión entiende más adecuada. Siendo así, la remunicipalización queda circunscrita al cambio de gestión, de la indirecta a la directa,

---

competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares”. Es decir, que el municipio, desde una posición de competencia o de titularidad, podrá realizar un contrato de concesión de servicios, no siendo necesario municipalizar esa actividad reservada del art. 86 LRBRL de forma previa.

Sí bien es cierto que pudo pensarse que era necesario asumir la plena titularidad, mediante la municipalización del servicio, a fin de poder el Municipio conceder la gestión del servicio o bien realizar la gestión directa por sus propios medios. LÓPEZ PELLICER, José Antonio, “Servicio público municipal y actividades particulares de interés público”, en *REVL*, núm. 178, 1973, p. 284

<sup>786</sup> Retomando la idea expuesta de que la asunción de titularidad no se produce *ope legis*, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1997 (núm. Rec. 6813/1991), indica que “en el ámbito local, existe una noción de servicio público vinculada a la idea de competencia en sintonía con el reiterado artículo 85 LRBRL, que considera servicios públicos a “cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales”. Este concepto atiende no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, de manera que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierte al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluye una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares”

<sup>787</sup> LEÓN ACOSTA, Miguel, “El procedimiento para la remunicipalización de servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LRBRL”, en *REALA*, núm. 12, 2019, pp. 89 - 90.

de un servicio público como el de abastecimiento de agua que, puede llegar a reservarse para la Administración local para ser prestado de modo monopolístico.

Para dar fin a este primer apartado, entendemos necesario aportar nuestra conceptualización, que venga a añadir otros elementos al debate, sobre la remunicipalización, que sería la que sigue:

La remunicipalización es una reivindicación ciudadana sucedida en gran parte del mundo<sup>788</sup>, centrada principalmente en el ámbito local, cuyos argumentos y tesis han sido acogidas por la política institucional municipal, y cuyo objetivo último es la consecución de la gestión directa de los servicios públicos. Sin embargo, no solo pretende la mera gestión directa de éstos, sino que procura dotar a esta gestión de caracteres democráticos, de intervención y control ciudadano<sup>789</sup>, a través de la creación de observatorios, así como promover un uso racional y sostenible del agua, anteponiendo la gestión pública y democrática al interés económico de los recursos hídricos<sup>790</sup>.

## II. LOS ORÍGENES DEL DEBATE.

### 1. El objetivo del movimiento remunicipizador. La reversión de las privatizaciones.

Tal como hemos indicado en el momento de definir el concepto de remunicipalización, el objetivo principal coincide con la noción ya apuntada. El objetivo genérico del movimiento consiste en devolver algunos servicios, entre ellos el de abastecimiento de agua potable, a la órbita pública, revirtiendo los casos de privatización

---

<sup>788</sup> KISHIMOTO, Satoko y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Ed. TNI, Ámsterdam y París, 2017, pp. 5 - 10.

<sup>789</sup> ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.); MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los Servicios públicos de agua*, Ed. Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento, Sevilla, 2019, p. 62.

<sup>790</sup> Referencia en esta materia, BEL I QUERALT, Germà; FAGEDA, Xavier y WARNER, Mildred E., "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services", en *Documents de Treball IREA*, núm. 24, 2018, pp. 1 - 33. BEL I QUERALT, Germà y WARNER, Mildred E., "Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies", en *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 52, Issue 12, 2008, pp. 1337 - 1348.

o externalización que habían sucedido en décadas anteriores<sup>791</sup>. De este modo, las tesis remunicipalizadoras se mueven en dirección contraria a los procesos iniciados, y culminados, en la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, vendrían a suponer la otra cara de la moneda<sup>792</sup>.

La conjugación de las ideas remunicipalizadoras<sup>793</sup>, no obstante, chocan frontalmente con el contexto actual, en el que, si bien existe el debate en el entorno

---

<sup>791</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “Reflexiones sobre las privatizaciones”, en *RAP*, núm. 144, 1997, pp. 7 - 44.

<sup>792</sup> Una tendencia que de forma acertada identifica el profesor TORNOS MAS, Joaquin al comienzo de su trabajo “La remunicipalización de los servicios...”, *op. cit.*, pp. 21 - 80. El autor compara la temática del XVI Congreso, que versó sobre las externalizaciones, aduciendo que “la elección de dicho tema estaba justificada, ya que en aquel momento se creía que vivíamos en la era de las externalizaciones [...] hemos dado un giro radical, y si hace poco se nos decía que frente a la externalización de determinadas prestaciones cada vez existían menos alternativas, hoy algunos dicen que debe volverse a la gestión directa ya que la gestión privada ha mostrado sus debilidades”.

De igual modo que la remunicipalización es considerada como un movimiento, tal consideración se le concedió también a la externalización, un fenómeno que se vio alumbrado por la supuesta mejor eficiencia de la gestión privada y trató de integrar, en el sector público, los modos de hacer de la empresa privada, a través del New Public Management. NAPOLITANO, Giulio, “La pubblica amministrazione e le regole dell’esternalizzazione”, en MIGNONE, Claudio, PERICU, Giuseppe y ROVERSI-MONACO, Fabio, *Le esternalizzazioni. Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli*. Genova, 25 - 27 maggio 2006, pp. 17 - 41. En la misma obra se enmarca el trabajo de BASSOLS COMA, Martin, “La externalización: tendencias en el Derecho Administrativo español”, pp. 243 - 258, identificando que “se trataría fundamentalmente de introducir mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos a fin de introducir la competencia y reducir los costes que comporta su satisfacción” si bien “no siempre ha respondido a una programación que tenga en cuenta los criterios de economía en los costes, fomento de la competitividad o incremento de la calidad de los servicios, sino que han sido respuestas ante la urgencia de las situaciones, acumulación de tareas, falta de formación y preparación de los funcionarios, etc.”.

Sin embargo, esta introducción de elementos e ideas provenientes de la empresa privada a la actividad pública y, no solo en la actividad, sino en la propia administración, provoca un choque cultural no libre de problemas y riesgos. RAMIÓ MATAS, Carles, SALVADOR SERNA, Miquel y GARCÍA CODINA, Oriol, *Els determinants i la gestió de l’externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*, Ed. Escola d’Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2007, pp. 26 - 29. En este sentido, y vinculado posiblemente a lo que BASSOLS hace referencia a la posible falta de formación, los autores de la monografía indican que “en mancar en les administracions públiques catalanes –de manera generalitzada– unitats especialitzades en l’anàlisi dels mercats de proveïdors i dels serveis, no s’analitzen detalladament les característiques i les oportunitats de l’oferta, ni s’inverteix en el disseny i la planificació de les característiques tècniques dels concursos, de manera que un dels criteris preponderants esdevé l’element econòmic”.

Si bien es cierto que esta situación ha mejorado con el trascurso del tiempo y una mejor formación, así como una mayor dotación de recursos a la Administración, no podemos obviar que al final, nos movemos en las externalizaciones y/o privatizaciones comentadas ante escenarios de vigencia de concesiones de 75 años –como el caso de Terrassa– o la prestación del servicio de abastecimiento de agua en la ciudad de Barcelona y su área de influencia por la misma proveedora durante más de un siglo.

<sup>793</sup> Ideas, por otro lado, no novedosas *per se*. La intervención pública en la gestión de los servicios responde a las necesidades surgidas de la revolución industrial, sobre todo por las deficientes condiciones higiénicas y de habitabilidad que imperaban en las ciudades. Como detalla MUMFORD: “La higiene reclamaba espacio, equipos municipales y recursos naturales de los que hasta entonces se había carecido. Con el tiempo este reclamo llevó a la socialización municipal como acompañamiento normal de la mejora de los servicios. Ni la provisión de agua pura ni la eliminación colectiva de la basura y los excrementos podían dejarse a cargo de la conciencia privada ni ser resueltas únicamente en caso de que dieran ganancias [...] En los centros más pequeños podría dejarse a las compañías privadas el privilegio de mantener uno o más de estos servicios, hasta que un notorio brote de enfermedad impusiera el control público; pero en las

político y social sobre la gestión de los servicios públicos locales, éstos se encuentran vinculados por las externalizaciones y privatizaciones sucedidas desde finales del siglo XIX y principios del XX, así como unas políticas europeas, consagradas en las Directivas de contratación, que estimulan la gestión indirecta<sup>794</sup>.

Es en los años 70 del siglo pasado que empieza, de modo incipiente, a revertirse la clásica intervención y dominación pública en materia de prestación de servicios, dando cabida a la iniciativa privada, a través de la delegación de la gestión de algunas actividades<sup>795</sup>. Fue, en este proceso, crucial la influencia sobre la Administración Pública del *New Public Management*, implicando la “reconversión” del poder público en un empresario.

Es desde los años 80, empero, que empieza el verdadero cambio de la Administración y en la prestación de servicios públicos, con la entrada en vigor de la política de las ideas y pensamientos neoliberales, sobre todo bajo el mandato del gobierno conservador de Margaret Thatcher, bajo el dogma del presunto “Estado fallido”<sup>796</sup>. El remedio fue, relativamente, fácil. Se recurrió de forma agresiva a la privatización, sea funcional a través de la subcontratación externa para la gestión y prestación del servicio; bien a la privatización material, a través de la transferencia total de la propiedad pública al sector privado. Esta tendencia neoliberal se vio reforzada en 1992, con el Tratado de Maastricht y la creación del mercado único, que junto con otros objetivos –como la creación de una moneda única– pretendía la liberalización de la prestación de servicios públicos<sup>797</sup>, que, siguiendo la terminología europea, serían los servicios de interés

---

ciudades mayores la socialización era el precio de la seguridad”. MUMFOD, Lewis, *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, Ed. Pepitas de Calabaza, La Rioja, 2012, p. 791.

<sup>794</sup> Si bien es cierto que, gracias a la iniciativa ciudadana *Right2Water*, se logró excluir los servicios del agua de la Directiva 2014/23UE, atendiendo especialmente a la “especificidad de los servicios de agua y saneamiento y su importancia para satisfacer las necesidades básicas de la población”. Comunicación de la Comisión Europea COM (2014) 177 final relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!», Bruselas, 19 de marzo de 2014.

<sup>795</sup> ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Ed. Marical Pons, Madrid, 1993, pp. 282 - 283.

<sup>796</sup> Para una visión de lo sucedido en Alemania y la política de “adelgazamiento” del Estado y la Administración, véase DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè y TARRÉS VIVES, Marc, “Aprimament de l’Estat i modernització administrativa: a propòsit de l’Informe Schlanker Staat”, en *RCDP*, núm. 26, 2000, pp. 317 - 329.

<sup>797</sup> Una comparación entre el modelo británico y el continental europeo lo encontramos en CLIFTON, Judith; COMÍN, Francisco y DÍAZ FUENTES, Daniel, “La privatización de empresas públicas en la UE: ¿La vía británica o la senda europea?”, en *Revista de Economía Mundial*, núm. 15, 2006, pp. 121 - 153.

económico general<sup>798</sup>.

No obstante, estas privatizaciones no se produjeron de un modo uniforme<sup>799</sup>. Siguiendo el trabajo de HALMER y HAUENSCHILD podemos identificar tres modalidades de privatización, la formal, la funcional y la material<sup>800</sup>. No corresponde aquí hacer un largo *excursus* sobre las privatizaciones en España, lo que constituye por sí mismo una extensa investigación. El objetivo de este apartado consiste en presentar los diferentes tipos de privatizaciones aceptados por la doctrina<sup>801</sup>, a fin de poder determinar con precisión la sucedida en el sector del abastecimiento de agua en el ámbito local, foco de atención de las remunicipalizaciones.

La primera modalidad a considerar sería la privatización *formal*. Ésta se produce cuando la Administración local competente recurre a fórmulas de derecho privado, de personificación privada, para prestar el servicio<sup>802</sup>. De este modo, la actividad se mantiene dentro de su estricta titularidad y propiedad, si bien ésta, en vez de ser prestado de modo directo por una personificación pública, se realiza bajo aquellas amparadas por el Derecho privado, como sería una sociedad anónima o entidades públicas empresariales<sup>803</sup>.

En segundo lugar, y siguiendo la clasificación propuesta, la modalidad *funcional* de privatización, la cual se produce cuando se delega o traspasa la gestión de un servicio de

---

<sup>798</sup> Hecho que ya provocó, desde sus inicios, problemas a los Municipios y Administraciones Locales. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel, “Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas que en el ámbito local plantea la prestación de los Servicios de interés económico general)”, en *QDL*, núm. 6, 2004, pp. 65 - 80.

<sup>799</sup> ESTEVE PARDO, José, “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017, pp. 4 - 11.

<sup>800</sup> HALMER, Susanne y HAUENSCHILD, Barbara. *Remunicipalisation of public services in the EU*, Ed. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Viena, 2014, pp. 5 - 6. Esta distinción tripartita la sostiene igualmente WOLLMANN, Hellmut, “La experiencia de los ordenamientos europeos...”, *op. cit.*, pp. 72.

<sup>801</sup> Pueden destacarse en este ámbito los trabajos de DÍAZ LEMA, José Manuel, “La privatización en el ámbito local (el lento declinar de los monopolios locales)”, en *REALA. Nueva época*, núm. 282, 2000, pp. 71 - 84. GARRIDO FALLA, Fernando, “Privatización y reprivatización”, en *RAP*, núm. 126, 1991, pp. 7 - 26. *In totum*, VILLAR ROJAS, Francisco José, *Privatización de servicios públicos: la experiencia española a la luz del modelo británico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

<sup>802</sup> De modo paralelo al debate sobre la oportunidad, o no, de privatizar amplios sectores de actividad pública, se dio, en el seno de la Administración Pública, la discusión sobre la posibilidad de utilizar, en la prestación de servicios públicos y para el cumplimiento de sus fines, las diferentes personificaciones de Derecho privado que la legislación permitía. Este fenómeno sería denominado “huida del derecho administrativo”. CLAVERO AREVALO, Manuel Francisco, “Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones Autónomas”, en *DA*, núm. 58, 1962, pp. 13 - 36.

<sup>803</sup> Como indica ARIÑO: “no discutimos que pueda ser constitucionalmente posible la creación de cualquier empresa pública, en cualquier sector y en cualquier momento (entre otras cosas, es imposible en este punto el control del Tribunal Constitucional); lo que discutimos es que ello sea socialmente conveniente, a la vista de la ya larga experiencia que tenemos del funcionamiento de las empresas públicas”. ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Ed. Comares, Granada, 2004, pp. 362 - 363.

competencia municipal a una entidad privada. En estos casos, la actividad no escapa de la competencia ni de la responsabilidad municipal, si bien la gestión pasa a ser realizada por un tercero. Este sería el caso de la gestión indirecta de servicios, actuación ampliamente aceptada por nuestra legislación de contratos y local<sup>804</sup>. Dentro de las fórmulas admitidas y más utilizadas por parte de las autoridades públicas, encontraríamos el paradigmático caso de las concesiones de servicio público o de las sociedades de economía mixta, supuesto recurrente en nuestro Derecho y escenario actual en el que se centran la mayoría de los intentos remunicipalizadores en nuestro país.

Finalmente, la tercera modalidad prevista en esta clasificación tripartita sería la privatización *material*<sup>805</sup>. Ésta, más radical que las anteriores, consiste en *despublificar* la actividad, liberalizar el servicio público a través de la venta total o parcial de la empresa pública. En estos casos, la Administración abandona la titularidad y competencia sobre esa actividad, que pasa a regirse por las normas del mercado, pudiendo ser directamente gestionada y realizada por el sector privado. Es importante destacar que en estos casos será imprescindible *despublificar* el servicio para que pueda ser privatizado, es decir, no es admisible que un servicio que se encuentra municipalizado y, por lo tanto, bajo la titularidad de la Administración local, pueda cambiar dicha titularidad de público a privado, por la mera venta o enajenación de la mayoría de las acciones. La única posibilidad viable es, en estos casos, la privatización *material*, es decir, la gestión indirecta del servicio, por cualquiera de las formas admitidas en Derecho. Será, por lo tanto, necesaria la realización de un contrato entre Administración y particular.

Como hemos mencionado, el segundo caso, el de la privatización material, sería el escenario en que la remunicipalización centra todos sus esfuerzos a fin de revertir la situación. De modo simplista, lo que se pretende, el objetivo último, es el cambio de gestión, pasar de una gestión indirecta, imperante en el momento a través de las concesiones de servicio público, a una gestión directa, sea producida por los medios propios de la Administración o bien recurriendo a fórmulas de personificación privada.

También, en este marco del cambio de gestión del servicio a formas directas, puede destacarse otra opción, que es la indicada por TORRES LÓPEZ, la gestión del servicio público de suministro de agua realizado por una empresa municipal, prestando esa

---

<sup>804</sup> Art. 85 de la Ley de Bases de Régimen Local.

<sup>805</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago y ESTEVE PARDO, José (Dirs.), *Fundamentos e Instituciones de la regulación, Tomo I, Derecho de la regulación*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.



actividad a varios municipios<sup>806</sup>, o a través de otras formas, como consorcios o mancomunidades<sup>807</sup>. Esta situación se encuentra prevista en el art. 26.2 de la LRBRL, donde se establece que en los municipios de menos de 20.000 habitantes la Diputación tendrá potestades de coordinación sobre el servicio de abastecimiento de agua, pudiendo proponer “la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”. No obstante, el mismo artículo prevé que el municipio podrá prestar el servicio de modo directo, sin dependencia de la Diputación cuando justifique “que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta”. Como la profesora TORRES indica, afirmación que compartimos, al prestarse el servicio en varios municipios, se “transforma su naturaleza de ser empresa prestadora de un servicio público convirtiéndose en una sociedad que participa en libre concurrencia con la iniciativa privada”.

Frente a este tipo de proceder, de gestionar y prestar el servicio de abastecimiento de agua potable en varios municipios por parte de un consorcio se destaca la reciente Sentencia 3661/2020, de 21 de septiembre de 2020, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña<sup>808</sup>. Esta Sentencia resuelve el recurso interpuesto por Sociedad Regional de Abastecimiento de Aguas, S.A.U. (SOREA) contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Barcelona (procedimiento ordinario 119/2019) que, a su vez, resolvía –inadmitiéndolo– el recurso contra los acuerdos de 1 de febrero de 2016 del Ayuntamiento de Collbató<sup>809</sup>, en que se aprobaba la gestión directa del servicio

---

<sup>806</sup> TORRES LÓPEZ, María Asunción, “El servicio público de abastecimiento de agua potable a varios municipios por una misma empresa municipal”, en *REAL*, núm. 291, 2003, pp. 1141 - 1166.

<sup>807</sup> Véase art. 89 del TRLAg, que prevé como requisito para abastecer a varias poblaciones la constitución de un consorcio o una mancomunidad, a fin de poder obtener una concesión.

<sup>808</sup> Más reciente, la Sentencia 1774/2021, de 22 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que se pronuncia sobre el mismo supuesto, pero esta vez en relación con el Ayuntamiento de Olost y la adjudicación de unas obras al consorcio CONGIAC. En ella se reproducen las argumentaciones de la Sentencia 3661/2020, de 21 de septiembre, del mismo Tribunal.

<sup>809</sup> Como se señala en el acuerdo, “el día 31 de diciembre de 2015 finalizaba la vigencia del contrato de gestión de servicios públicos para la prestación del servicio de suministro de agua potable en el municipio de Collbató, firmado entre el Ayuntamiento de Collbató y la entidad Sociedad Regional de Abastecimiento de Aguas, S.A”. En concreto se aprueba en el acuerdo:

*“Primer.- Aprovar inicialment la forma de Gestió Directe en la prestació del servei local d’Abastament d’aigua potable del municipi de Collbató, sobre la base dels documents Memòria Justificativa, Projecte d’Establiment i Reglament regulador del servei que d’ara en endavant incorporen aquest sistema de gestió directa; documentació que integra l’expedient administratiu, que resulta igualment aprovada i que suposa i justifica el canvi de la gestió indirecta actual del servei a la Gestió Directa del Servei que amb aquests acords es decideix.*

*Segon.- Derogar l’actual Reglament regulador de la prestació del servei d’aigua vigent que va ser aprovat en data 3 de febrer de 1998, en atenció a que el canvi d’establiment del servei requereix l’aprovació d’un reglament que estableixi i s’adeqüi al nou regim jurídic de la prestació.*

mediante la adhesión de éste al *Consorti per a la gestió integral de l'aigua a Catalunya* (CONGIAC), encomendándose su prestación y gestión a la *Societat Gestió Integral d'aigües de Catalunya* (GIACSA)<sup>810</sup>. Siendo así, el Ayuntamiento acude, para gestionar el servicio, a un medio propio “en primer lugar, mediante una cooperación horizontal, entre el Ayuntamiento y el CONGIAC, y, en segundo lugar, una vertical, entre el Consorcio y la empresa medio propio GIACSA” (FJ7).

El Tribunal decide anular los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Collbató indicando que, si bien el municipio puede optar por la gestión directa del servicio, el Consorcio “diseña un sistema con vocación de mercado en el cual participan las empresas municipales de los Ayuntamientos consorciados de mayor dimensión” (FJ14), no teniendo la GIACSA la consideración de medio propio, y por lo tanto, habiéndose quebrado los principios que rigen la contratación pública, al no darse los requisitos que caracterizan esta figura contractual.

Tras estos años de dominación neoliberal de la política institucional, el nuevo milenio se alzó con la intención de revertir la preexistente situación y contexto, sobre todo, en el ámbito municipal<sup>811</sup>. Siendo así, la culminación de este proceso inverso lo encontramos en las tesis remunicipalizadoras, así como en algunas victorias destacadas que este movimiento ha tenido, tanto en Europa como en nuestro país.

---

*Tercer.- Aprovar inicialment l'adhesió al Consorti per la Gestió Integral d'Aigües de Catalunya – CONGIAC- i els Estatuts que el regeixen, quin certificat autèntic del seu contingut forma part de la documentació del present expedient administratiu.*

*Quart.- Aprovar l'encomana de gestió de prestació directa del servei d'abastament d'aigua potable del municipi de Collbató a “Gestió Integral d'Aigües de Catalunya, S.A”, en el moment que hagi esdevingut definitiva l'adhesió al Consorti per a la Gestió Integral d'Aigües de Catalunya, en mèrits dels Estatuts de la mateixa que fan referència al contingut dels articles 4.1.n) i 24.6 del Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, que aprova el text refós de la llei de contractes del sector públic –TRLCSP–”*

<sup>810</sup> Como indica ARIMANY LAMOGLIA “Congiac es un consorcio de entes locales —entre ellos el ayuntamiento de Manresa— para la prestación de servicios públicos en el ámbito del ciclo del agua, que se ha calificado como medio propio de los entes consorciados y Giacsa es una mercantil cuyo capital social se reparte entre el Congiac y distintas sociedades públicas locales, medios propios de diversos ayuntamientos fundadores de Congiac, entre ellas Aguas de Manresa. Giacsa también se proclama como medio propio de los ayuntamientos que paulatinamente, distintos de los fundadores y normalmente de menor población, se van adheriendo al Congiac”. ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, “Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales...”, *op. cit.*, p. 177.

<sup>811</sup> Este cambio de visión WOLLMANN lo atribuye a varios factores, entre los que destaca la caída del modelo neoliberal tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008; a las falsas promesas neoliberales de mejora de la calidad y precio más competitivo de los servicios privatizados; a los beneficios que la prestación directa de los servicios bajo su propia responsabilidad puede generar a las autoridades locales; al creciente apoyo social así como a la percepción positiva hacia *lo público*; y finalmente, a la ventana de oportunidad política abierta tras el fin de los períodos concesionales, hecho que ha propiciado la posibilidad de remunicipalizar los servicios. WOLLMANN, Helmut, “Delivering of public services in Europe: is (re-) municipalization a promising perspective?”, en *Вестник Омского университета. Серия «Экономика» [Boletín de la Universidad de Omsk, Serie Economía]*, 2014, núm. 2, pp. 94 - 98.

## 2. Motivos que explican el surgimiento del debate.

- A. El agua como recurso esencial para la vida. La crisis climática y su especial incidencia en los recursos hídricos.

A lo largo del trabajo hemos remarcado la importancia que este recurso natural, el agua, tiene tanto para la subsistencia del individuo, así como también para la sociedad, siendo, además, imprescindible como recurso estratégico para los Estados<sup>812</sup>.

El agua, imprescindible para asegurar la supervivencia de toda vida que habita en el planeta, es, a su vez, el recurso más abundante sobre la superficie terrestre. Los recursos hídricos cubren, sean en forma *dulce* o *salada*, un 75% aproximadamente; el 97,5% del total disponible sería de agua salada, es decir, no consumible ni potable para los seres humanos, mientras que el 2,5% restante sería agua dulce. No obstante, de este pequeño porcentaje, no toda es consumible de forma directa. La mayor parte, un 75%, se encuentra congelada, en glaciares y casquetes<sup>813</sup>.

Asimismo, debe ser tenido en consideración la estrecha relación o vinculación que el ser humano tiene con el agua, así como a la necesidad de abastecerse de ella de forma abundante y constante, en tanto que representa el 60% de nuestra composición corporal, encontrándose de manera mayoritaria en nuestras células y en el sistema circulatorio en su mayor parte.

Estas cifras, no obstante, no indican el total disponible para el consumo humano directo para saciar la sed. No toda el agua dulce tiene como destino final el abastecimiento de agua potable. Se calcula que –siempre datos aproximados– el 70% queda reservado para el sector agricultor y ganadero; el sector industrial, por su parte, consume el 20%.

---

<sup>812</sup> AGUDELO, Ruth Marina, “El agua, recurso estratégico del siglo XXI”, en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 23, núm. 1, 2005. En sentido similar, véase GEHRING, Jason i ROGERS, Mark, *Agua y conflicto: incorporar la construcción de paz al desarrollo de agua*, Ed. Catholic Relief Services, Baltimore, 2009.

Debe indicarse, a más, que la situación de conflicto por el control de los recursos hídricos irá *in crescendo*, no solo por los efectos del cambio climático sobre el agua, sino también por los efectos derivados del aumento demográfico que se vivirá en los próximos años, incrementando considerablemente la demanda sobre la oferta disponible. POSTEL, Sandra L.; WOLF, Aaron T., “Dehydrating Conflict”, en *Foreign Policy*, núm. 126, 2001, pp. 60 - 67.

<sup>813</sup> <https://www.fundacionaquae.org/agua-dulce-salada/>

De este modo, el total disponible consumible para los seres humanos es, tan solo, del 10%<sup>814</sup>.

Estas cifras muestran que los recursos hídricos son esenciales para garantizar la vida de todos los organismos –tanto flora como fauna–, así como también de la Tierra. Se deduce –o debería–, de este modo, una obligación hacia los poderes públicos de proveer a los ciudadanos de esta fuente de agua, creando las condiciones óptimas para que el ser humano tenga acceso a este bien, imprescindible y, a su vez, escaso. El axioma es claro y evidente: sin agua, no hay vida<sup>815</sup>.

Uno de los principales retos a los que la Humanidad hace frente consiste, en consecuencia, en garantizar un acceso asequible y seguro a una cantidad suficiente de agua potable. Lograr esta meta constituye un requisito imprescindible para asegurar la salud del individuo, así como para poder hacer efectivos otros derechos humanos reconocidos internacionalmente<sup>816</sup>. La forma idónea para poder cumplir con ese objetivo, esencial, la supervivencia de la especie –la cual debe garantizar la dignidad de la persona–, solo puede conseguirse dotando a las personas de los instrumentos necesarios para poder abastecerse de agua potable de forma segura, así como garantizar la posibilidad de sanear las aguas residuales.

Los Derechos Humanos, están estrechamente vinculados a la propia evolución social, respondiendo a los cambios que suceden en los diferentes contextos históricos, demográficos o de carácter geopolítico. Y es, de forma relativamente reciente –no tanto,

---

<sup>814</sup> Cifras INE, *Estadísticas e indicadores del agua, Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística*, p. 4. Los datos indicados por el INE se remontan a 2005. No obstante, PWC en su informe “La gestión del agua en España. Análisis y retos del ciclo urbano del agua” del año 2018, aporta unas estadísticas similares (p. 8).

A nivel mundial, se presentan unos datos similares. Vid. UN Water y UNESCO, Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo 2019, *No dejar a nadie atrás*, p. 14.

<sup>815</sup> El derecho europeo no es ciego ante esta realidad. La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en el Considerando Primero se informa de que “el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”, en tanto que escaso e imprescindible para todo organismo vivo.

<sup>816</sup> En este sentido, importante remarcar el papel que vienen jugando los Derechos Humanos Emergentes. Sin duda los Derechos Humanos tienen un carácter evolutivo, por el propio cambio social y el surgimiento de nuevas necesidades a cubrir. Por ejemplo, el Institut de Drets Humans de Catalunya publicó, en junio de 2009, la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, texto en el cual, en el apartado del derecho a la existencia de condiciones de dignidad, se dispone el “El derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano y toda comunidad, para su supervivencia, al agua potable y al saneamiento, a disponer de energía y de una alimentación básica adecuada, y a no sufrir situaciones de hambre. Toda persona tiene derecho a un suministro eléctrico continuo y suficiente y al acceso gratuito a agua potable para satisfacer sus necesidades vitales básicas”.

como se verá a lo largo de este CAPÍTULO<sup>817</sup> – en el contexto internacional, sin olvidar la particular situación que cada Estado pueda tener, que surge un interés especial en regular el agua dulce, el agua que puede ser consumida por el hombre.

El trabajo internacional en la búsqueda de soluciones encuentra, en el año 2015, un importante hito, la Agenda 2030. Bajo el manto de esta Resolución de Naciones Unidas se insta la idea del “desarrollo sostenible”, que implica la necesidad de instaurar mecanismos e instrumentos con el fin de proteger y conservar de los recursos más escasos y fundamentales para la subsistencia, como el agua. Gracias a la Agenda 2030 y la inserción del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 se pone de manifiesto la especial cura, así como la necesidad de realizar una gestión adecuada sobre los recursos hídricos, a fin de asegurar unos estándares de calidad y seguridad suficientes para el consumo humano, con el claro objetivo de que el recurso continúe estando disponible para el individuo.

No obstante, un gran obstáculo se interpone ante la necesaria dotación de recursos hídricos a las personas, el cambio climático. La afectación y repercusiones que el calentamiento global puede tener sobre los recursos hídricos puede llegar a implicar la creación de un contexto de escasez, así como de degradación, de las aguas dulces disponibles para el consumo humano. Por este preciso motivo, la configuración de un Derecho Humano en torno a la necesidad de dotar de agua suficiente y de calidad a las personas puede ser un instrumento útil, y necesario, a fin de tratar de paliar los efectos que la degradación ambiental puede llegar a tener sobre los recursos hídricos<sup>818</sup>.

---

<sup>817</sup> Los orígenes de la existencia de un derecho de acceso al agua potable bajo una visión de derechos humanos lo encontramos en el Plan de Acción aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua celebrada en Mar de Plata en 1977. En ella se declara que “todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas”.

Respecto del saneamiento, encontramos un primer hito histórico en el reconocimiento de la necesidad de garantizarlo a partir de la Declaración de Dublín sobre agua y desarrollo sostenible de 1992, en que se establece “el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible” (Principio 4). Es preciso advertir que, si bien en la Declaración se expone la necesidad de garantizar el acceso al agua, también se anuncia que el agua tiene un valor económico y como tal debería reconocérsele como un bien económico, con lo que la idea de gratuidad decae.

<sup>818</sup> El cambio climático, problemática actual que requiere de acciones inmediatas para tratar de paliar sus efectos, implicará un aumento de las migraciones, en búsqueda tanto de climas más agradables ante la fuerte aumento de temperaturas que se prevé, así como también en aras de encontrar suministros de agua necesarios para la vida. Sobre las migraciones climáticas, véase ALTAMIRANO RUA, Teófilo, *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*, Ed. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014. Sobre el mismo tema, CASTILLO, Jesús María, *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Ed. Virus, Bilbao, 2011. Ambos autores coinciden en vincular el cambio climático con la reducción de la disponibilidad de agua, lo que necesariamente implicaría un aumento de la conflictividad entre Estados por el control de los recursos hídricos, lo que a su vez comportaría el surgimiento de importantes rutas migratorias.

Como el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO advertía en 1995 “se ha llegado a ver los colmillos al lobo y se teme que la vida en la Tierra pueda quedar sensiblemente deteriorada de no adoptarse precauciones imprescindibles”<sup>819</sup>. La protección al medio ambiente se ha tornado una prioridad para la sociedad actual, una prioridad basada en la necesidad de asegurar el bienestar actual, pero también el futuro, el de las próximas generaciones que están por venir<sup>820</sup>. La necesidad de abordar este tema, la protección del medio natural ha sido protagonizada por todos los poderes públicos, desde las entidades locales hasta los organismos internacionales.

Las políticas públicas, así como el desarrollo normativo realizado por parte de diferentes gobiernos y parlamentos ha ido dirigido, en estos últimos tiempos, a la consecución de dos objetivos: la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático sobre la sociedad<sup>821</sup>. Estos dos elementos, empero, deben hacernos ver una situación que no escapa del dramatismo imperante: adaptarse y mitigar implica necesariamente la irreversibilidad del daño provocado a la Tierra.

El cambio climático es un fenómeno evidente, no admite discusión, y no sólo causará efectos *pro futuro*, sino que ya pueden verse los primeros impactos que está ocasionando. La acción humana sobre el medio ambiente ha provocado un deterioro notorio en nuestros ecosistemas<sup>822</sup>, los cuales se encuentran en situación límite para poder resistir mucho más tiempo los envites recibidos por una economía de mercado basada en una producción constante e insaciable.

---

<sup>819</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “Administración local y medio ambiente”, en ESTEVE PARDO, José, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas: Madrid, 1995, pág. 24.

<sup>820</sup> Efectos que se ya se materializan, por ejemplo, en el desplazamiento forzoso de población, fruto de la degradación del medio ambiente, convirtiéndose estas personas en refugiados climáticos. ARENAS HIDALGO, Nuria, “Las poblaciones desplazadas de su hábitat natural por efecto del cambio climático. El traslado planificado de las comunidades nativas del Ártico como caso de estudio”, en SORETA LICERAS, Juan (Dir.), *Anuario de los cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, Vol. XV*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 203 - 232.

<sup>821</sup> Véase por ejemplo el Preámbulo de la Ley catalana 16/2017, de 1 de agosto, de Cambio Climático («BOE» núm. 234, de 28 de septiembre de 2017).

<sup>822</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Synthesis Report*, Geneva. Como indica el Informe, “human influence on the climate system is clear and growing, with impacts observed across all continents and oceans [...] the more human activities disrupt the climate, the greater the risks of severe, pervasive and irreversible impacts for people and ecosystems, and long-lasting changes in all components of the climate System”.

En el informe de la Organización Meteorológica Mundial se indica que el año 2020 ha sido uno de los más calurosos, añadiendo a todo ello los efectos derivados de la COVID-19, combinación que ha afectado de modo directo a más de 50 millones de personas. World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2020*, Geneva.

En nuestro país, de forma reciente y erigiéndose como una gran novedad en el panorama legislativo nacional<sup>823</sup>, se ha aprobado la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética<sup>824</sup>. Esta Ley la debemos situar en un marco muy concreto, el del incremento de la sensibilidad internacional en materia climática, camino iniciado tras el Acuerdo de París de 2015 y ratificado por los dictados de la mencionada Agenda 2030, propugnando el desarrollo sostenible como única vía posible para asegurar el bienestar futuro de las próximas generaciones<sup>825</sup>.

Las aguas tienen un tratamiento específico en esta Ley atendiendo a la especial situación geográfica de la Península, sobre todo en lo referente a la costa mediterránea, lugar en que los efectos del cambio climático “inciden directa o indirectamente sobre un amplísimo conjunto de sectores económicos y sobre todos los sistemas ecológicos españoles, acelerando el deterioro de recursos esenciales para nuestro bienestar como el agua”.

Circunscrito al interés de esta investigación, el abastecimiento de agua potable domiciliaria, la Ley de Cambio Climático se limita a mencionar, en el art. 7, que los fluyentes derivados del abastecimiento y saneamiento de agua serán aprovechados para la generación de energía eléctrica, hecho que implica la idea de circularidad y reutilización de las aguas, particularidad característica del ciclo integral del agua<sup>826</sup>. Tras esta breve consideración realizada por la Ley, ésta prosigue el tratamiento del agua vinculándolo a los efectos del cambio climático y la necesidad de adoptar una nueva planificación y gestión que, principalmente, atienda a los riesgos derivados del calentamiento global. Estos riesgos a gestionar “tendrán como objetivos conseguir la seguridad hídrica para las personas, para la protección de la biodiversidad y para las actividades socioeconómicas, de acuerdo con la jerarquía de usos” (art. 19.1)<sup>827</sup>.

---

<sup>823</sup> ÁLVAREZ CUESTA, Henar, “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, en *IUSLabor*, núm. 2, 2020, pp. 74 - 100.

<sup>824</sup> BOE, núm. 121, de 21/05/2021.

<sup>825</sup> Como indica el Preámbulo de la Ley, el nuevo marco internacional creado con el Acuerdo de París de 2015 y la Agenda 2030 inician “una agenda global hacia el desarrollo sostenible, que conlleva la transformación del modelo económico y de un nuevo contrato social de prosperidad inclusiva dentro de los límites del planeta”.

<sup>826</sup> CORDERO FERRERO, Javier, “Economía circular: el ciclo integral del agua y la eficiencia energética”, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 21, núm. 63, 2019.

<sup>827</sup> Aún las previsiones realizadas por la Ley, coincidimos con la opinión vertida por GARCÍA PÉREZ y SANZ LARRUGA, al indicar que [respecto al art. 20 de la Ley] el vago contenido con el que la Ley se refiere a ciertos aspectos o riesgos derivados del calentamiento global, con declaraciones y manifestaciones genéricas, que no llegan a concretar aspectos relevantes, como sería la gestión del abastecimiento del agua potable en un contexto de cambio climático. GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco

## B. La recuperación de los bienes comunes.

Otro de los aspectos a destacar como característicos del movimiento remunicipalizador es la consideración del agua como un bien común<sup>828</sup>. Un bien común que no responde estrictamente a la clásica consideración de éstos como un bien de uso y aprovechamiento del recurso por el común de los vecinos<sup>829</sup>, sino más bien como un bien de la Humanidad, que debe ser conservado y cuidado. Debe mantenerse así ajeno a las políticas neoliberales privatizadoras, y administrado conforme a criterios de igualdad, que impliquen a la población en la decisión y destino de éstos<sup>830</sup>. Sin duda, esta consideración viene especialmente influida por la explicitación del reiterado Derecho Humano al Agua, al acceso a una cantidad mínima vital.

El papel local en la gestión y administración de los bienes comunes queda fuera de toda duda<sup>831</sup>, ante las numerosas referencias que podemos localizar en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, sea en materia de derechos y deberes de los vecinos (art. 18.1.c, que prescribe el derecho a “utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas

---

Javier, “A propósito del artículo 20 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética: un *déjà vu* desde el Observatorio del litoral”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 113, 2021, pp. 64 - 71.

<sup>828</sup> Situación que el profesor NIETO no descarta en ningún caso, quedando en todo caso, ante el silencio de la legislación local básica, el desarrollo de esta posible inclusión a la legislación sectorial de aguas. NIETO, Alejandro, “La nueva regulación de los bienes comunales”, en *REALA*, núm. 233, 1987, p. 12.

<sup>829</sup> PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho urbanístico*, Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013, 14ª Edición, p. 46. Como el propio profesor PARADA indica, el hecho determinante en la clasificación y aproximación a los bienes comunes no es su titularidad, sino su aprovechamiento, uso y disfrute, que pertenece al total de los vecinos.

Una opinión similar es la expresada en BERMEJO VERA, José (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed Civitas, 4ª Edición, Madrid, 1999, p. 316.

<sup>830</sup> Aspecto sobre todo vinculado al acceso a la información, tal como se detalla en EMBID IRUJO, Antonio, “Ciudadanos y usuarios: participación e información en el derecho español de aguas. Historia, presente y futuro”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 11 - 70. Transparencia y publicidad de la información que, progresivamente, deberá incluir el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, a fin de facilitar el acceso de los ciudadanos y usuarios a los datos, en el marco del cambio mundial que se está produciendo, hacia lo “smart”. En este sentido, véase SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso, “La importancia de la transparencia activa y asequible en el servicio de abastecimiento de agua potable para la prosecución de una ciudad inteligente”, en NAVARRO CABALLERO, Teresa María (Dir.), *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 181 - 213.

<sup>831</sup> El Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del patrimonio de los entes locales, de Catalunya, establece, en el art. 6 que “son bienes comunales los que pertenecen a los municipios y entidades municipales descentralizadas pero que tienen unas facultades sobre éstos que son compartidas de forma que corresponde al conjunto de los vecinos el aprovechamiento, como derecho real administrativo de disfrute, y a las entidades locales su administración y conservación”.



aplicables”); en materia de cesión de derechos de aprovechamiento sobre los bienes comunes (art. 47.2.i); o como parte integrante del patrimonio del ente local (art. 79), a más de estar sujetos a la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad clásica del régimen de los bienes de dominio público (art. 80.1 LRBRL y 132.1 CE).

De este modo podemos deducir que los aprovechamientos comunales solo pueden suceder en el ámbito municipal, al tratarse de un aprovechamiento que, en todo caso, se encuentra limitado subjetivamente, siendo exclusivamente los vecinos del municipio quienes ostentan el derecho de uso (art. 18.1.c LRBRL).

Histórica y normativamente los recursos hídricos han tenido varias aproximaciones o caracterizaciones, sea como bienes del dominio público, como bienes económicos, como bienes privados y, como bienes comunes, pertenecientes a una comunidad vecinal, pudiendo ser de este modo aprovechados por el común de los vecinos<sup>832</sup>. En términos generales, estos bienes comunes han restado estrechamente vinculados al mundo rural, así como al desarrollo de actividades agrícolas<sup>833</sup>. Ahora bien, en estos últimos años<sup>834</sup>, los bienes comunes han evolucionado a una nueva concepción, a una capa más profunda,

---

<sup>832</sup> Esta consideración, de los recursos hídricos como bienes comunales, pertenecientes a la comunidad, ya hemos tenido ocasión de comprobarlo en CAPÍTULOS anteriores, al hacer la aproximación histórica sobre la regulación histórica española, concretamente en el derecho medieval, en las Partidas (Partida III, Título XXVIII), que de entre los bienes comunales pertenecientes a todos los seres vivos, se encuentra las aguas.

<sup>833</sup> Esta tradicional consideración de ciertos bienes como comunes, vinculados a la producción agrícola, tiene su auge durante la Edad Media, incluso, respondiendo a la expresión latina *Omnia sunt communia*, grito utilizado por los campesinos anabaptistas alemanes liderados por Thomas Müntzer contra los príncipes protestantes durante las guerras campesinas sucedidas entre 1524 y 1525 en el Sacro Imperio Germánico. En esta revolución, tal como BLOCH indica, se pretendía la “supresión de todos los tributos, rentas territoriales y prestaciones para siempre jamás e igualmente el libre disfrute de bosques, aguas y pastos por doquier”. BLOCH, Ernst, *Thomas Münzer. Teologo de la revolución*, Ed. Ciencia Nueva, Madrid, p. 64

La posterior represión contra los campesinos fue clara, hasta el punto de que Müntzer pasó por un largo proceso de tortura, en el que antes de su ejecución manifestó: “All property should be held in common (*Omnia sunt communia*) and should be distributed to each according to his needs, as the occasion required. Any prince, count or lord who did not want to do this, after first being warned about it, should be beheaded or hanged”. MING, Wu, *Thomas Müntzer. Sermon to the Princes*, Ed. Verso, London, New York, 2010, p. 13.

Este movimiento “comunialista” recorrió toda Europa durante el medievo, atendiendo a lo imprescindible que para la economía campesina eran estos bienes, como los bosques, lagos o praderas. El control y gestión de estos bienes comportó la creación de espacios administrativamente autónomos, como en el norte de Italia. HILTON, Rodney, *Bond men made free. Medieval peasant movements and the English rising of 1381*, Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2003, p. 76.

<sup>834</sup> CASTRO-COMA, Mauro y MARTÍ-COSTA, Marc, “Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad”, en *EURE: Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*, núm. 125, 2016, pp. 131 - 153.

al ser considerados éstos como urbanos<sup>835</sup>, vinculados al denominado “derecho a la ciudad”<sup>836</sup>.

Sin embargo, estos bienes comunes, más cercanos al ámbito rural que al urbano, ¿cómo se articulan en las grandes urbes? Y, ¿cómo se puede vincular al agua y su aprovechamiento en el entorno urbano?. Los bienes comunes *urbanos* son un neologismo, no existe referencia alguna en la normativa actual, con lo que se plantea el reto de conceptualizar este patrimonio urbano<sup>837</sup>, tarea que escapa del objeto de esta investigación.

El Texto Refundido de la Ley de Aguas prescribe, en el art. 50, los usos comunes del agua, aquellos que no requieren ningún tipo de título para su aprovechamiento, entre los que enumera “beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado”, eso sí, siempre que “no se produzca una alteración de la calidad y caudal de las aguas”. Estos usos están previstos para ser realizados en lagos o ríos, lejos –en principio– de entornos urbanos, dado que los ríos urbanos no son especialmente aptos para la práctica de estas actividades.

El entorno urbano, por lo tanto, presenta ciertas especificidades, ciertas particularidades, que hacen imposible ese uso común, ese uso directo por parte del ciudadano. Se requiere, en materia de abastecimiento de agua, del cumplimiento de ciertos requisitos previos, como sería la potabilización de las aguas, así como la propia conducción y transporte de ésta, a fin de poder realizar el consumo final.

Estos comunes urbanos, como el agua, entendemos que no requieren *stricto sensu*, ser un recurso al cual los ciudadanos acuden directamente, como podría suceder con otros, para su uso. De este modo su aprovechamiento podría distar de la clásica concepción del

---

<sup>835</sup> GIDWANI, Vinay y BAVISKAR, Amita. “Urban Commons”, en *Review of Urban Affairs*, núm. 50, vol. XLVI, 2011, pp. 42 - 43.

<sup>836</sup> Aspecto relacionado con el municipalismo, es decir, con “proyectos políticos de gobierno pero que renuncian al «partido», a la gran organización estructurada por una determinada ideología y sometida a una disciplina piramidal. Su propósito es más inmediato; consiste en devolver realidad a aquella identidad entre gobernantes y gobernados que formaba la definición original de la democracia y esto allí donde esta debiera comenzar, donde ambos términos vienen a coincidir en las mismas personas. Su propósito se podría nombrar, por tanto, con la palabra *autogobierno*”. Observatorio Metropolitano de Madrid, *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*, Ed. Traficantes de Sueños, Madrid, 2014, p. 13.

La recuperación de los bienes comunes es un factor clave en el municipalismo. LOJO JIMÉNEZ, Marco, “Ciudades y municipalismo en el Estado español: de nichos de corrupción a palancas del cambio”, en *Rebelión*, 2016, pp. 1 - 54.

<sup>837</sup> Tarea difícil, como indica HARVEY: “The common is not, therefore, something extant once upon a time that has since been lost, but something that, like the urban commons, is continuously being produced”. HARVEY, David, “The future of the Commons”, en *Radical History Review*, Issue 109, 2011, pp. 101 - 107.

bien común. Nos estaríamos refiriendo más a una concepción del bien como un recurso comunitario, de la comunidad<sup>838</sup>, con lo que cualquier clase de afectación o destino sobre él, debe ser consultado sobre el común de los vecinos que se pudieran ver afectados<sup>839</sup>, por ejemplo, por su privatización o externalización. De igual modo, la consideración del agua como bien comunal urbano podría llegar a implicar la dotación, gratuita, a un módico precio o a través de bonos sociales, hasta cubrir el mínimo vital<sup>840</sup>.

La infraestructura, la red de abastecimiento, adquiere en este caso una importancia crucial, saber qué papel juega. Si bien la consideración del agua como bien común –así como su posible uso común– no alberga duda, más problemas surgen a la hora de valorar el rol de las conducciones. Son, en los entornos urbanos, dos elementos inseparables, el recurso y la red de distribución. Como indica JEANNOT: “*lors que les communs sont par nature l’objet de conflits d’usages et se rappellent de ce fait à tout moment à l’attention, les infrastructures, lorsqu’elles sont installées et fonctionnent sans heurts, disparaissent même quand elles ne sont pas enterrées, comme les réseaux d’eau, d’électricité ou de téléphone*”<sup>841</sup>.

Nosotros nos decantamos por interpretar que estas infraestructuras, necesarias para la provisión del servicio, están tan estrechamente vinculadas que forman parte de *lo público* –diferente, en este caso, de lo común<sup>842</sup>–, con lo que deben sujetarse a la

---

<sup>838</sup> Interesa destacar en el uso comunitario de ciertos bienes el trabajo de la Premio Nobel de Economía OTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Fondo de Cultura Económica, 2000, México. En este trabajo, OTROM, a través de ejemplos empíricos, como los Tribunales de Agua de Valencia, da muestras de cómo una comunidad puede organizarse y gobernarse a través del uso y explotación de ciertos recursos de uso común –siguiendo la nomenclatura que utiliza–. La autora menciona como hecho fundamental la interiorización de las normas que rigen el bien de uso común como factor clave a la hora de la conservación, así como de su uso racional, hasta el punto de que “los individuos frecuentemente están dispuestos a renunciar a ganancias inmediatas con el fin de ganar mayores beneficios comunes, cuando observan a muchos otros siguiendo la misma estrategia” (p. 78 - 79).

Este trabajo, como muchos otros, surge como respuesta al artículo de Garret Hardin “*The Tragedy of The Commons*”, en que se defiende la eficiencia de la propiedad privada de los recursos frente a la comunitaria, contraponiendo los comunes a la limitación de la libertad individual.

<sup>839</sup> En este sentido es importante señalar la posibilidad abierta por la Ley de Bases de Régimen Local de solicitar, en tanto derecho reconocido, una consulta popular (art. 18.1.f) –siempre, eso sí, sobre alguna de las competencias municipales–, a fin de fomentar la participación de la ciudadanía, recogiendo asimismo el mandato constitucional del art. 9 de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

<sup>840</sup> VV.AA, *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya y TransJus, Barcelona, 2018.

<sup>841</sup> JEANNOT, Gilles; “Les comuns et les infrastructures des villes”, en CHATZIS, Konstantinos; JEANNOT, Gilles; NOVEMBER, Valérie and UGHETTO, Pascal (Eds.), *Les métamorphoses des infrastructures, entre béton et numérique*, Ed. Peter Lang, Bruxelles, 2017, pp. 340 - 350.

<sup>842</sup> CAFFENTZIS, George y FEDERICI, Silvia, “Comunes contra y más allá del capitalismo”, en *El Apantle: Revista de Estudios Comunitarios*, núm. 1, 2015, p. 69.

normativa correspondiente, así como integrar una cierta óptica *comunal*, a nivel decisorio y de intervención ciudadana, como hemos referenciado.

### C. El precio del agua. Factor clave en las tesis remunicipalizadoras.

Uno de los aspectos trascendentales que desencadenan el debate en torno a la gestión del servicio público de abastecimiento de agua es el precio a pagar por el suministro<sup>843</sup>. El denominado “precio del agua” es una cuestión clave, crucial, dado que repercute de modo directo sobre las economías familiares<sup>844</sup>. Como se encarga de señalar la Directiva Marco del Agua “el agua no es un bien comercial como los demás”, pero esta expresión, no obstante, no descarta que efectivamente lo sea. Siendo así, al poder otorgar al agua valor económico, también es posible hacerlo con aquellos servicios y actividades vinculados y derivados de la explotación de este recurso<sup>845</sup>.

Se descarta, en efecto, la posibilidad de gratuidad del servicio, al menos, una generalización de esta gratuidad. En el art. 111 bis apartado segundo del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas –precepto transpuesto de la DMA–, se dispone que: “la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos”.

---

<sup>843</sup> Como indica el art. 103 de la LCSP: “se entenderá por precio cualquier retribución o contraprestación económica del contrato, bien sean abonadas por la Administración o por los usuarios”.

<sup>844</sup> Cuestión importante es el precio del agua en el acceso a los servicios de abastecimiento. Aspecto este que es atendido también desde Naciones Unidas en la configuración del DHAS. La asequibilidad del precio del agua es uno de los requisitos configuradores del DHAS, a fin de que el pago de estos servicios no pueda llagar a comprometer la realización y ejercicio de otros Derechos Humanos. Como precio indicativo, el PNUD considera que no puede superar el 3% de los ingresos del hogar. PNUD. Informe sobre el desarrollo humano, 2006. *Más allá de la escasez: poder y la crisis mundial del agua*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, p. 11.

Es preciso recordar, igualmente, que el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en el art. 150.2, establece que “podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles”.

<sup>845</sup> ARROJO AGUDO, Pedro, “El valor económico del agua”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 45 - 46, 1999, pp. 145 - 167. El actual Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento añade, en este trabajo, el valor ambiental y social al agua como elementos claves para iniciar una nueva cultura del agua –que el propio autor aborda en *El reto ético de la nueva cultura del agua. Funciones, valores y derechos en juego*, Ed. Paidós, Barcelona, 2006–, una visión que supere la visión mercantilista sobre los recursos hídricos.

Dos de los aspectos mencionados por el citado artículo –asequibilidad y incentivar a realizar un uso racional del recurso– son trascendentes. Premisa básica de la Directiva Marco del Agua, en lo referente al precio del agua, es el principio de recuperación de costes (art. 9). Este principio se configura como respuesta inmediata a la necesidad de que se adopten incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos, así como para incluir los costes medioambientales, con una función reparadora respecto “los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático”<sup>846</sup>.

Este principio, el de recuperación de costes<sup>847</sup>, entendemos que no es absoluto, no siempre puede realizarse<sup>848</sup>. Y es por ese preciso motivo que la DMA prevé que “los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas”. Estas previsiones se encuentran en el art. 42.2 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. Esta posibilidad de modificar el precio final a ciertos sujetos, que, por su situación de vulnerabilidad, puedan tener dificultades en el pago, figura también en el art. 24.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Uno de los principales alegatos de las tesis remunicipalizadoras es el descenso de precios del servicio de abastecimiento de agua potable para el caso que éste sea prestado de modo directo por el gestor público. Esta premisa bebe directamente del Informe nº 1010, de fiscalización del sector público local, ejercicio 2011, del Tribunal de Cuentas. Este informe aborda una cuestión crucial, la incidencia que el modelo de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable tiene sobre el precio del servicio, en relación con la variable poblacional<sup>849</sup>. Más recientemente, y en sentido similar se expresa, y

---

<sup>846</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de septiembre de 2014 (asunto C-525/12). El principio de recuperación de costes, asimismo, tiene en cuenta los costes ambientales para hacer frente a posibles eventualidades que puedan dañar el medio ambiente o el medio acuático, tendiéndose en cuenta, por lo tanto, el principio de quien contamina paga.

<sup>847</sup> Para una visión más detallada, véase IBARLOZA ARRIZABALAGA, Ander; MALLES FERNÁNDEZ, Eduardo y AZKUE IRIGOIEN, Itziar, “La gestión del ciclo integral del agua: los costes, su recuperación y las buenas prácticas. El caso de Gipuzkoa”, en *REALA*, núm. 3, 2015, pp. 231 - 246.

<sup>848</sup> JIMENEZ COMPAIRED, Ismael, “Recuperación de costes y asequibilidad del derecho al agua. ¿Un precio integral de los servicios urbanos del agua?”, en NAVARRO CABALLERO, Teresa María (Dir.), *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 92 - 99.

<sup>849</sup> Es importante señalar que la población censada en los Municipios influye considerablemente en el coste de los servicios que en ellos se presta –más si se tiene en cuenta lo dispuesto en el art. 7 de la Ley

expone los datos, la *Agencia Catalana de l'Aigua*, en el *Estudi: Informe anual del preu de l'aigua a Catalunya 2020*, de enero de 2021.

Es importante la determinación de la población que habita en el Municipio, porque se puede apreciar, tanto en el Informe del Tribunal de Cuentas, como en el informe de la *Agencia Catalana de l'Aigua*, varias tendencias respecto el modo de prestar el servicio: la primera, que contra menos población, la gestión en ese municipio tiende a ser directa; la segunda, que en esas poblaciones en que el servicio es gestionado de modo directo por parte de la Administración local, el precio del servicio es más asequible para el ciudadano.

Otra asunto trascendental y necesaria al abordar la debatida cuestión del “precio del agua” es la naturaleza jurídica que esta prestación adopta. Esta cuestión, si bien parece quedar clarificada tras la transposición del cuarto paquete de directivas europeas de contratación mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público<sup>850</sup>, generó, y genera, gran debate entre la doctrina<sup>851</sup>.

El art. 289 de la citada Ley de Contratos del Sector Público dispone que, para el caso de que la gestión de un servicio se realice de modo indirecto, como sería el caso del abastecimiento de agua en gran parte de los Municipios españoles, “El concesionario tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración”. En todo caso, como el apartado segundo indica, esta

---

Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, sobre el uso de los recursos públicos—. En este sentido, véase DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, “Relación entre el coste de los servicios y la planta local”, en *Revista de Estudios de la Administración local y Autonómica*, núm. 8, 2017, pp. 28 - 146.

<sup>850</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley se indica que uno de los principales objetivos que la Ley tiene marcado es “aclarar[r] la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de estos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”.

La propia Ley en su Disposición Adicional Novena se modifica la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos, añadiendo el apartado c) del art. 2, quedando la siguiente redacción: “las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público, que son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias”.

<sup>851</sup> Por todos, TORNOS MAS, Joaquín, “La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018, pp. 14 - 19.

contraprestación económica “se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario”<sup>852</sup>.

Por último, y vinculado al epígrafe anterior respecto la consideración del agua como bien común, y circunscrito a su uso y aprovechamiento en la ciudad, es importante destacar el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que considera como supuestos de no sujeción y exención al cobro de tasas por el servicio de abastecimiento de aguas en fuentes públicas (art. 21.1.a). En estos casos, vemos como la gratuidad del servicio es la premisa básica en el acceso al agua, no debe el usuario pagar por su uso. Si bien es cierto que la utilización del agua de fuentes públicas está en desuso, excepto para usos irrelevantes, existe una tendencia de recuperar estos espacios<sup>853</sup>, a más de ser de gran importancia en época estival y, alguna de ellas, mobiliario público de gran belleza e importancia histórica.

#### D. La gobernanza del agua. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la actualidad<sup>854</sup> aproximadamente el 29% de la población mundial (unos 2475 millones de personas) no tiene acceso a un servicio de agua potable gestionado de forma

---

<sup>852</sup> Sobre el debate sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación en el servicio de abastecimiento de agua, cuestión nada pacífica desde la tradicional concepción de ésta como precio privado o público, atendiendo a si de modo efectivo se está prestando un servicio público, o bien nos encontramos ante supuestos en que sin estar esa actividad declarada como servicio público, “un titular de aguas privadas, realice, sin título administrativo previo, una actividad de distribución de agua potable”. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua...*, *op. cit.*, pp. 674 - 678.

<sup>853</sup> Sirva de ejemplo el restablecimiento del servicio de fuentes públicas por parte de Aquavall, entidad pública gestora del abastecimiento de agua en Valladolid, que recientemente y tras el obligatorio parón por la Covid-19, ha puesto en funcionamiento más de 300 fuentes públicas.

Noticia disponible en: <http://aquavall.es/aquavall-pone-en-marcha-las-360-fuentes-publicas-de-agua-potable-repartidas-por-toda-la-ciudad/>

<sup>854</sup> Si bien los datos pueden verse incrementados en caso de aumento de temperaturas debido el cambio climático. En este sentido, véase STERN, Nicholas, Executive summary (full): “Melting glaciers will initially increase flood risk and then strongly reduce water supplies, eventually threatening one-sixth of the world’s population, predominantly in the Indian sub-continent, parts of China, and the Andes in South America” (p. 6).

Disponible en: [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern\\_review\\_report.htm](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm)

A más, estos datos pueden llegar a verse incrementados tanto por el aumento de población como por el propio agotamiento de los recursos hídricos, extendiéndose situaciones de estrés hídrico en muchos puntos del planeta. Por estrés hídrico debemos entender que es la situación que sucede cuando el índice de agua disponible per cápita cae por debajo del nivel capaz o necesario para satisfacer las necesidades de un país. De este modo, el Estado no será capaz de satisfacer las necesidades básicas de su territorio, tanto a nivel agroalimentario, industrial como doméstico. El reto consiste en asegurar la satisfacción de las

segura<sup>855</sup>; y sólo un 39% de la población mundial (2900 millones de personas) utilizaron un saneamiento gestionado de forma segura<sup>856</sup>.

Una simple constatación de datos: de la estimación de agua mundial disponible, un 1% del total de agua disponible –dado que aproximadamente el 97% del agua es salada, y la dulce se reduce a un 3%, de la cual un 2% se encuentra en estado sólido en forma de hielo– es consumible directamente por los humanos; de este porcentaje, dos terceras partes se dedican a la producción de alimentos y, el último tercio, se reparte entre el consumo industrial y el consumo humano. Los datos expuestos hacen imprescindible la adopción de medidas tendentes tanto a la conservación del recurso como al reparto justo, equitativo e igualitario de éste.

Y es en este contexto que conviene referenciar tanto la gobernanza –y la gobernabilidad– sobre los recursos hídricos, así como la incidencia e importancia que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante) de la citada Agenda 2030 tienen a la hora de asegurar una gestión adecuada, sostenible, eficiente y equitativa del agua.

Tal como la Real Academia Española en su diccionario indica, gobernanza consiste en el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”<sup>857</sup>. De este modo, y aplicado a la concreta materia de los recursos hídricos, la “nueva” gobernanza necesariamente requiere añadir la perspectiva medioambiental, imprescindible para cumplir con una premisa básica, el mantenimiento e, incluso, la regeneración, de los ecosistemas hídricos. Sin embargo, esta palabra, gobernanza, se ha convertido en una palabra comodín, muchas veces vacía de contenido<sup>858</sup>.

---

necesidades hídricas de una población mundial de unos 7.500 millones, que aumentará a lo largo de las tres próximas décadas en unos 1.500 millones más

<sup>855</sup> De forma segura implica, en el caso del acceso al agua, que ésta se encuentra disponible en la vivienda, con libre disposición y sin contaminación; en el caso del saneamiento, que los excrementos son eliminados y tratados de forma segura in situ.

<sup>856</sup> Organización Mundial de la Salud y UNICEF, Progresos en materia de agua potable, saneamiento e higiene: informe de actualización de 2017 y línea de base de los ODS, 2017.

<sup>857</sup> Una aproximación conceptual de diferentes organizaciones internacionales sobre la gobernanza, vid., Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades fiscalizadoras superiores y Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza, *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*, 2017, p. 28 - 31.

<sup>858</sup> O un concepto paraguas, como indican CONEJERO PAZ, Enrique y POVEDA RODRÍGUEZ, M.ª Jesús, “Gobernanza local y políticas patrimoniales: el caso de Orihuela”, en *REALA*, núm. 5, 2016, pp. 138 - 152. Los autores recurren a la definición de CERRILLO I MARTÍNEZ, el cual aproxima la gobernanza como “una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor, sea este político, económico,



Es importante, por lo tanto, en esta gobernanza del agua<sup>859</sup>, la integración de todas las instituciones –sobre todo por el ciclo integral del agua y las diferentes Administraciones competentes que tienen su papel en la gestión del agua–, pero a más, es necesario que se incluya en este mandato a la sociedad civil, y también posibles actores privados, los cuales pueden ostentar ciertas concesiones, títulos o derechos sobre el uso de las aguas<sup>860</sup>. Siendo así, el propio Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su art. 15, se expresa en los siguientes términos: “a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”<sup>861</sup>.

En materia de gestión de los recursos hídricos, esta gobernanza debería implicar, en todo caso, la participación ciudadana en la toma de decisiones, por ejemplo, a la hora de escoger el modo de gestión del servicio público. En ningún caso se quiere decir que esta participación sea determinante a la hora de fijar la política concreta a adoptar, pero sin

---

social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno”.

<sup>859</sup> Gobernanza, concepto que difiere de la buena administración o del buen gobierno, como se indica en PONCE SOLÉ, Juli, “El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y Derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M., *El control de la Actividad Estatal I. Discrecionalidad, división de poderes y control extrajudicial*, Ed. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016, p. 230 y ss.

Aun mediando esta diferencia, el Tribunal Supremo en Sentencia 1284/2013, de 27 de marzo de 2013 (núm. Rec. 224/2011) considera que “los principios informadores de la gobernanza [se encuentran] inscritos en el deber de buena administración”. Con todo, esta Sentencia indica que esta gobernanza queda estrechamente ligada a los trámites de información pública, así queda vinculada también la gobernanza a la participación de la sociedad vía art. 105 CE.

<sup>860</sup> Así, ROJAS CALDERÓN, Christian, “La gestión integrada de recursos hídricos en la regulación de aguas. Identificación y propuesta de avances, a partir de instrumentos vigentes”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 30, 2019, pp. 141 - 171. Como el autor indica, los principios de la gobernanza, propuestos por la OCDE, vinculados a la gestión de los recursos hídricos deben basarse y tener su respaldo en la confianza y en la participación, la cual solo es posible si se integra en la toma de decisiones, no solo a las Administraciones Públicas competentes, sino también a la sociedad civil y, también, a empresas y otros actores que pueden desempeñar un papel trascendente en la gestión de las aguas.

<sup>861</sup> El Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza del año 2001 indica cinco principios básicos que fundamentan la buena gobernanza:

- apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones;
- participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas;
- responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido;
- eficacia: deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados;
- coherencia: las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

duda es necesario que el ciudadano pueda ser empoderado, que su voz sea escuchada, a través de los mecanismos establecidos legalmente a tal efecto.

En este sentido, las consultas en ningún caso tienen carácter refrendario, como se encarga de señalar la Sentencia del Tribunal Supremo 1424/2019, de 23 de octubre de 2019 (núm. Rec. 1857/2016), –señalando la misma reiterada doctrina constitucional sobre el tema– al indicar que ya existen procedimientos para hacer efectiva la participación de los vecinos en la vida pública local<sup>862</sup>. Interesante resulta la expresión de la Sala de instancia al concluir que “en el ámbito del régimen local no se da la figura del referéndum ni de la consulta refrendaria, sino esa modalidad de participación ciudadana (no política), en los asuntos de la vida local que regula la Ley de Bases de Régimen Local”<sup>863</sup>.

Parecer similar es el adoptado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 31/2015, de 25 de febrero, dictada en el procedimiento de impugnación de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no refrendarias y otras formas de participación ciudadana<sup>864</sup>. En la Sentencia, con una escueta fundamentación, el Tribunal aprecia que no cabe otorgar carácter refrendario a las consultas locales, viciando de inconstitucionalidad los preceptos desarrollados por la Ley, atendiendo a que “a exclusividad de la competencia atribuida en el art. 122 EAC había de serlo sin perjuicio

---

<sup>862</sup> RUIZ MAGAÑA, Inmaculada, “Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía”, en *REALA*, núm. 13, 2020, pp. 47 - 74.

<sup>863</sup> A pesar de que podríamos llegar a considerar cierta esta premisa, que las consultas populares ciudadanas reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local no tengan carácter refrendario, no es menos cierto la importancia y trascendencia que éstas tienen. Éstas tienen la virtualidad de servir de vehículo para conocer y saber la opinión ciudadana sobre la materia en cuestión, materia que por otro lado forma parte del elenco de competencias propias de la Administración Local, así como ejercidas, como sería el caso de la elección del modo de gestión del servicio público, en base a la potestad de autoorganización que los Municipios y otros Entes Locales tienen. Opinión distinta es la mantenida en VV.AA, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*, Ed. ESADE y Cambra de Comerç de Barcelona, Barcelona, 2018, pp. 83 - 85, al considerar que la participación ciudadana podría tener la consideración de “codecisión”, señalando que “no creemos que en la toma de decisiones complejas como la relativa al modo de gestión de un servicio público la participación de los ciudadanos deba llegar al corazón mismo de la decisión, es decir, articular mecanismos de participación ciudadana que impliquen codecisión, como puede ser un referéndum”.

En todo caso, como indica MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, “es indudable que la iniciativa de los vecinos tiene una gran trascendencia política [...] por la naturaleza política de la iniciativa de la consulta popular no cabe derivar otros efectos jurídicos que los señalados”. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, en *Anuario de Gobierno Local*, 2010, pp. 20 - 21.

<sup>864</sup> Cuyo art. 1.2 indica que: “Los preceptos de la presente ley que regulan las consultas populares no referendarias son aplicables a la Generalidad y a las entidades locales, sin perjuicio, en este último caso, de que puedan ser desarrollados por las normas de organización y funcionamiento de las propias entidades locales”.

de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)” (FJ10).

Vemos, igualmente, como el papel de la sociedad civil<sup>865</sup>, es trascendental en la concepción de la gobernanza, nuevo período abierto en la política, donde las decisiones se toman de modo horizontal<sup>866</sup>, a través de la interacción entre diferentes actores, y dónde la publicidad y la transparencia se vuelven principios fundamentales en la toma de decisiones<sup>867</sup>.

Conviene destacar, como última novedad vinculada al agua desde un prisma internacional, el papel protagonista que adopta la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que la desarrollan<sup>868</sup>. Éstos han venido a retomar el papel que los Objetivos de Desarrollo del Milenio ya preveían, la necesidad de aumentar las vías de suministro de agua, así como mejorar la infraestructura de saneamiento a la población mundial, reduciendo la profunda brecha que existe per todo el globo.

Un 25 de septiembre de 2015, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas y tras la ratificación por 194 Estados se aprueba la Agenda 2030, plan de acción que pretende mejorar las condiciones de vida en la Tierra, a fin de asegurar el desarrollo sostenible de todas las poblaciones y asentamientos humanos, así como tratar de erradicar la pobreza y fortalecer los vínculos fraternales y de paz en el mundo. Este ambicioso

---

<sup>865</sup> Si bien para que exista esta participación es necesaria la creación de una estructura que facilite dicha participación, así como un marco jurídico que garantice la realización del derecho de intervención de la sociedad en la toma de decisiones. En nuestro caso, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas vehicula esa participación, por ejemplo, en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, o en el procedimiento administrativo, para el caso de ostentar la condición de interesado. Como indica el citado Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la gobernanza, “Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas”, añadiendo que “El concepto de “gobernanza” designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”.

<sup>866</sup> GUILLEM CARRAU, Javier, “La buena administración en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 25, 2011, pp. 69 - 103.

<sup>867</sup> En materia de acceso a la información, publicidad y transparencia, es importante el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, el 25 de junio de 1998.

Sobre este texto internacional de gran relevancia para el acceso a la justicia en materia climática, véase PEÑALVER CABRÉ, Alexandre, “Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa: de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus”, en *RAP*, núm. 172, 2007, pp. 439 - 485. Como el autor indica, la trascendencia del Convenio radica, principalmente, en potenciar “la posición jurídica de los ciudadanos, y en especial de los grupos de defensa del medio ambiente, contra la pasividad administrativa ante los incumplimientos de la legislación ambiental”.

<sup>868</sup> Destaca en este ámbito ESTEVE PARDO, José (Dir.), *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, Madrid, 2021.

objetivo queda desglosado en 17 Objetivos, que a su vez se despliegan y asientan sobre 169 metas que los desarrollan. Aun la clara y manifiesta voluntad internacional, esta declaración podemos decir que queda en esto, en una declaración de buenas intenciones ante la carencia de vinculación por parte de los Estados, con lo que las posibles infracciones o incumplimientos de los principios y objetivos que inspiran la Agenda 2030 no pueden ser judicializadas.

Desde la inclusión en los Objetivos del Milenio<sup>869</sup> –y, porque no decirlo, desde mucho antes– asegurar un acceso al agua ha sido una prioridad social. No es necesario hacer referencia a pretéritas civilizaciones que no concebían la fundación de una ciudad sin el acceso continuo y seguro a una fuente de agua que les permitiese establecer ahí su urbe. Y en la ruta iniciada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>870</sup> encontramos la Agenda 2030<sup>871</sup>, la cual ha venido a “retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron”. En el caso concreto que tratamos, el del agua, se reanuda el camino iniciado de la mano del Objetivo 6 –desarrollado en seis Metas<sup>872</sup>–, cuya previsión pretende “garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”.

Ante unos tan abstractos y generales planteamientos –los generales que anuncia la Agenda 2030–, adquiere especial relevancia la visión y el papel que el texto aprobado por Naciones Unidas atribuye a los entes locales, como grandes centros de poder promotores del cambio que el texto propugna. Es en las grandes aglomeraciones urbanas que se centran gran parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a realizar. Y efectivamente sucede así en el caso del abastecimiento de agua potable, competencia específica de las Administraciones Locales que la propia Ley de Bases de Régimen Local atribuye en los

---

<sup>869</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 55/2, Declaración del Milenio, A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000

<sup>870</sup> En los Objetivos de Desarrollo del Milenio encontramos, bajo la rúbrica del Objetivo Séptimo “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” la decisión de “Reducir a la mitad, para el año 2015 a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”

<sup>871</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, A/RES/70/01, de 25 de septiembre de 2015.

<sup>872</sup> Objetivo 6. Agua limpia y saneamiento. Metas:

- Acceso al agua potable.
- Accesos a servicios de saneamiento e higiene.
- Calidad de agua. Contaminación y aguas residuales.
- Uso eficiente de recursos hídricos.
- Gestión integral de recursos hídricos.
- Ecosistemas relacionados con agua.
  - o Creación de capacidades de gestión.
  - o Participación de las comunidades locales.

arts. 25 y 26. Siendo así, los Municipios serán la principal Administración que deberá promover la consecución de las Metas y del Objetivo 6 propuesto por la Agenda 2030, principalmente, que el acceso a este servicio sea universal, equitativo, y a un precio asequible<sup>873</sup>.

Hay que subrayar el planteamiento holístico que de la lectura de la Agenda 2030 puede hacerse, al tener la gran mayoría de Objetivos propuestos estrecha relación. De forma natural surge una clara conexión entre los diferentes ODS, fortaleciendo de este modo la idea de la trascendencia que, para asegurar el desarrollo sostenible, todos ellos tienen. De una lectura en conjunto de la Agenda 2030 vemos la interrelación entre los Objetivos propuestos. En concreto el propio ODS 3 –relativo a la salud– prevé, por ejemplo, la necesidad de que “para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles”, indicando de este modo la importancia que el abastecimiento y el saneamiento tienen para la salud.

En un sentido similar al anterior, también el ODS 3 establece como meta necesaria que “para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo”. Vemos de este modo que se vincula de forma estrecha la salud humana con el necesario saneamiento del agua<sup>874</sup>.

---

<sup>873</sup> Especial atención deberán prestar los Entes Locales a raíz de la crisis económica que seguirá a la sanitaria provocada por la del Covid-19. Los determinantes sociales en materia de salud son claros, y también en materia de acceso al agua, materias ambas que se retroalimentan. En este sentido, véase los trabajos de AMENGUAL-MORENO, Miquel. *et al.*, “Determinantes sociales de la incidencia de la COVID-19 en Barcelona: un estudio ecológico preliminar usando datos públicos”, en *Revista Española de Salud Pública*, 2020, vol. 94, pp. 1 - 19. En un sentido similar, LUNA YESSÉNIA, Hernández, “Agua limpia y saneamiento: determinantes sociales de la salud”, en *Gaceta Hidalguense de Investigación en Salud*, vol. 9, núm. 1, 2021, pp. 11 - 13.

Como declara la Asociación Médica Mundial, en la Declaración sobre Agua y Salud: “Un suministro adecuado de agua potable (es decir, limpia y no contaminada) es esencial para la salud de las personas y la salud pública, también es un determinante social de la salud. Es central para vivir una vida con dignidad, salud y con respeto de los derechos humanos. Muchas personas, familias y comunidades no tiene acceso a este suministro e incluso en los lugares donde hay agua potable en abundancia, ella está amenazada por la contaminación, actividades como industrias y desechos, saneamiento inadecuado o ineficaz y otras fuerzas negativas”. Disponible en: <https://www.wma.net/es/policies-post/wma-statement-on-water-and-health/>

<sup>874</sup> En este sentido es importante resaltar las declaraciones vertidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General núm. 14 (2000), “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, E/C.12/2000/4, 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000. En concreto “el Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable”

Pero la interrelación entre Objetivos no finaliza aquí, al menos, por lo que respeta a aspectos vinculados al agua o a la salud humana. El Objetivo 11 asocia grandes problemas de salud a la rápida urbanización que las grandes ciudades mundiales están viviendo, ciñendo estos problemas, sobre todo, en la –mala– calidad del aire, así como a la presión que los recursos hídricos están sometidos o a la falta de un saneamiento mejorado.

A nivel urbano un elemento a considerar, integral en la concepción de la Agenda 2030, que afecta de forma directa a la concepción de la ciudad, a su posición en la nueva sociedad global, así como también en la prestación de servicios públicos, es la coyuntura demográfica que se producirá en los próximos años<sup>875</sup>. Esta situación debe provocar una cierta alarma por la necesidad de que por parte de los Estados y poderes públicos siga proveyéndose de iguales servicios a la población que permanecerá en entornos rurales. Es decir, de forma opuesta en gran parte del territorio, se hará frente al problema del despoblamiento, que, en el contexto español, genera una gran preocupación<sup>876</sup>.

Este contexto nos debe hacer plantear cuál será el nuevo rol que corresponderá asumir a las ciudades y los municipios como líderes y parte de la solución de muchos de los problemas que existen, y cómo las nuevas tecnologías podrán ayudar a alcanzar los objetivos marcados para asegurar un desarrollo sostenible e inclusivo.

No obstante, un acontecimiento del todo inesperado, ha sacudido el mundo. La pandemia de la Covid-19 ha provocado, sin duda, un retraso en la implementación de las metas, por la insuperable necesidad de atender y destinar todos los recursos económicos, personales y materiales a paliar los efectos que esta emergencia sanitaria ha provocado. Tras los primeros cinco años de desarrollo de la Agenda 2030, el mundo hace frente a las actuales consecuencias –si bien también las futuras, tanto sanitarias como económicas y sociales– que esta crisis sanitaria ha originado. La puesta en jaque de los sistemas sanitarios de gran parte de países ha puesto sobre la palestra la fragilidad del sistema

---

<sup>875</sup> Tal como reza el Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos urbanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

<sup>876</sup> Preocupación que también se ha trasladado a las instituciones europeas como refleja la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2017, sobre el despliegue de los instrumentos de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico (2016/2245[INI]). La Resolución citada ya prevé el problema que supone el envejecimiento de población a nivel económico, social, fiscal y medioambiental. Por toda Europa asoma una pirámide vegetativa negativa que requiere de una acción coordinada entre todos los entes en la elaboración e implementación de políticas públicas.

económico mundial, acentuando las desigualdades sociales, también, en el acceso al agua<sup>877</sup>.

#### E. El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

Ningún estudio que verse sobre el agua, sea cual sea su temática, puede omitir un hecho trascendental para el ser humano y para las futuras generaciones, el reconocimiento explícito de la existencia del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento<sup>878</sup>.

Uno de los retos ante los que se encuentra la Humanidad consiste en asegurar el acceso asequible, en condiciones de igualdad<sup>879</sup>, a una cantidad suficiente de agua potable a la población mundial. Este suministro constituye sin duda alguna un prerrequisito o condición previa indispensable para el desarrollo y ejercicio de los demás derechos humanos reconocidos<sup>880</sup>. Si bien la premisa está clara, proveer de agua potable y de calidad a la población mundial en su totalidad, surge la duda respecto al cómo hacer efectiva esta necesidad tan básica en un contexto como el expuesto, donde la crisis multinivel, sobre todo desde un punto de vista ambiental, hace peligrar la sostenibilidad de los ecosistemas.

##### a) *Antecedentes.*

Si bien como fecha del reconocimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento se data en el 2010, momento en que la Asamblea General de Naciones Unidas proclama de forma explícita este derecho, hay que tener presentes los antecedentes, en concreto, el largo camino recorrido hasta ese momento, incluso más allá,

---

<sup>877</sup> <https://news.un.org/en/story/2020/03/1060042>

<sup>878</sup> Referencia en la materia es la obra de GARCÍA MORALES, Aniza, *El derecho humano al agua*, Ed. Trotta, Madrid, 2008. También SERRANO TUR, Lidia, *Aguas dulces y derecho internacional: el agua como bien común y como derecho humano desde la perspectiva de desarrollo sostenible*, Ed. Huygens, Barcelona, 2014.

<sup>879</sup> DIAZ JOVER, Maur, “La mujer y la lucha por el agua”, en MARTÍN RÍOS, Blanca, *Mujer y Derecho*, Ed. Astigi, Sevilla, 2020, pp. 65 - 76.

<sup>880</sup> Por todos, ORTIZ DE LA TORRE, José Antonio Tomás, “Breves reflexiones sobre las bases del Derecho Humano de acceso al agua potable y al saneamiento como previo y fundamental para el disfrute de los demás derechos humanos”, en CHIARA MARULLO, Maria y ZAMORA CABOT, Francisco Javier (Eds.), *Empresas y Derechos Humanos. Temas actuales*, Ed. Scientifica, Napoli, 2018, pp. 305 - 329.

en el 2015, cuando se inserta en la Agenda 2030 en el Objetivo 6, en el marco de la voluntad internacional de asegurar el futuro del planeta y de las personas que en él habitan a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La regulación de los recursos hídricos se ha focalizado, tal como hemos podido ir constatando, sobre la base de los aprovechamientos que de éstos puede hacerse. Progresivamente, y con el surgimiento de nuevas necesidades, riesgos y peligros, el agua ha ido vinculándose a la protección al medio ambiente, a cuestiones sanitarias o del propio desarrollo social<sup>881</sup>. Por último, la tradicional regulación y perspectiva del agua considerada esta como una mercancía más ha ido, gradualmente, incluyendo la perspectiva de derechos humanos, perspectiva que habilita a considerar el agua –y los usos y servicios derivados– no solo como un recurso natural central en la satisfacción de necesidades actuales, sino también como un recurso necesario e imprescindible para el desarrollo sostenible de futuras generaciones, así como de la protección que debe darse a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Este enfoque de derechos humanos posibilita, además, hacer una oposición a los procesos de privatización de los servicios vinculados al abastecimiento de agua y al saneamiento<sup>882</sup>. De igual modo, la consideración del acceso al agua potable como derecho

---

<sup>881</sup> Es, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, también conocida como la Conferencia de Estocolmo, desarrollada en la ciudad sueca en 1972 se señala la preocupación de la Comunidad Internacional ante la degradación de los ecosistemas hídricos, fruto de la contaminación producida por la acción humana. Tal como especifican los Principios de la Declaración, “Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua [...] deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”.

En un sentido similar se pronuncia el *Protocol on Water and Health to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, de 1992, que en el art. 1 establece como objetivo del Protocolo la promoción de la protección de la salud humana “through improving water management, including the protection of water ecosystems, and through preventing, controlling and reducing water-related disease”. Vemos, de modo claro, como se establece una conexión trifásica entre medio ambiente, salud y agua, tres factores clave para afrontar los cambios del futuro y asegurar un desarrollo sostenible que permita al ser humano vivir dignamente.

<sup>882</sup> En este sentido, véase el Informe del Relator Espacial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Léo HELLER, *Los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua y saneamiento* (A/75/208), de 21 de julio de 2020. Tal como indica el informe, los peligros de la privatización y externalización se basan en tres factores: la búsqueda de la maximización de beneficios empresariales, la creación de un monopolio natural en el sector y los desequilibrios de poder. Como advierte GARCÍA MORALES “la concentración de poder monopolístico supone también el peligro de que no se beneficien ni los pequeños productores ni los consumidores”, debiendo las grandes multinacionales, en caso de colaborar en los servicios de abastecimiento de agua, respetar los derechos humanos. GARCÍA MORALES, Aniza, *El derecho humano al agua...*, *op. cit.*, p. 193. Respecto del papel que empresas dedicadas al sector del abastecimiento de agua en los Estados, regiones o municipios en que estos servicios se encuentran privatizados o externalizados, deben tener respecto la atención a los derechos humanos, véase Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Exigibilidad de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento*, 2017, p. 38.

Sobre la privatización de los servicios de abastecimiento de agua es posible encontrar una fuerte oposición por parte de la sociedad civil, por ejemplo, en Latinoamérica, más concretamente en la ciudad



humano permite determinar los deberes y obligaciones que los Estados tienen respecto los ciudadanos, y al propio recurso natural, debiendo una protección especial de éste, a través de mecanismos sostenibles de planificación y de utilización racional de un bien escaso y afectado por la acción humana contaminante y por el cambio climático<sup>883</sup>.

La primera referencia hasta el reconocimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento lo encontramos en la Conferencia de Mar de Plata, en Argentina, en el año 1977<sup>884</sup>. Esta reunión internacional de Naciones Unidas se erige como un primer paso en

---

boliviana de Cochabamba, ciudad en que se libró una verdadera Guerra del Agua el año 2000 ante las sistemáticas vulneraciones del derecho al agua por parte de la multinacional Bechet. Por todos, SÁNCHEZ GÓMEZ, Luis y TERHORST, Philipp, “Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua”, en VV.AA, *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*, Ed. El Viejo Topo, España, 2005, pp. 131 - 193.

De esta situación, de la presión de grandes corporaciones y Pedro ARROJO AGUDO, quien sería nombrado en el año 2020 Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en su monografía *El reto ético de la nueva cultura del agua. Funciones, valores y derechos en juego*, Ed. Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 2006. En concreto se refiere al papel que el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio tuvieron y tienen sobre la desregulación y el libre mercado en materia de aguas “guiado por los intereses de las grandes firmas transnacionales y de las principales potencias” (p. 74).

El papel que grandes corporaciones tienen a través de la presión ejercida, muchas veces de modo claro y notorio, pero muchas otras veces de modo subterráneo, lo describe PONCE SOLÉ, Juli, *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019. Como el autor indica, el papel de los grupos de presión a la hora de influir en la normativa y en las políticas públicas gubernamentales es claro, al producirse una suerte de “captura del poder ejecutivo como regulador, esto es, como elaborador de normas, por parte de grupos de interés, que pretenden usar el ejercicio de la potestad reglamentaria, de planeamiento y el impulso de proyectos de ley para beneficio de sus intereses particulares, no de los intereses generales” (p. 9).

<sup>883</sup> En el Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionados con el acceso al agua potable y el saneamiento, de Catarina DE ALBUQUERQUE (A/HRC/12/24), de 2009, se vincula de modo indisoluble ambas partes del ciclo del agua, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento de estas aguas, dado que “la conexión entre el agua y el saneamiento es clara: sin un saneamiento adecuado, los excrementos humanos contaminan las fuentes de agua potable, afectan a la calidad del agua y crean desastrosas consecuencias para la salud”.

Esta situación, la de un saneamiento inexistente o inseguro es presente en muchas partes del planeta, y posiblemente, en su extremo más grave encontramos la situación de Kibera, suburbio de la capital de Kenya, donde los servicios de abastecimiento y saneamiento destacan por su absoluta ausencia, incrementando ya no solo los problemas vinculados a la salud física, sino incorporando serios problemas de seguridad para mujeres y niñas. CORBURN, Jason y HILDEBRAND, Chantal, “Slum sanitation and the social determinants of Women’s Health in Nairobi, Kenya”, en *Journal of Environmental and Public Health*, núm. 8, 2015, pp. 1 - 6. Una visión periodística del drama en el *slum* de Nairobi, SOLÉS I COLL, Gemma, 2014, “En Kibera, ir al baño tiene un precio”, *El País*, 19 de noviembre de 2014.

Esta situación, sin llegar al extremo expuesto, se da también en nuestro propio país. En el marco de la Unión Europea encontramos la Directiva 91/271/CEE, sobre Tratamiento de las aguas residuales urbanas –transpuesta por España en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre–, norma que establece obligaciones a los Estados cuyo objetivo es garantizar el tratamiento correcto de las aguas urbanas para proteger el medio ambiente. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sancionado a España, en Sentencia de 25 de julio de 2018, asunto C-205/17, con una multa coercitiva de 60.000 euros diarios, ante los incumplimientos de las obligaciones derivadas de las Directivas. De este modo vemos que también en nuestro Estado se dan situaciones de contaminación de las aguas por un deficiente o insuficiente saneamiento de aguas residuales producidas en zonas urbanas.

<sup>884</sup> Sobre las diferentes sesiones, convenciones y conferencias Internacionales que versan sobre las aguas, véase DEL CASTILLO, Lilian, *Los foros del agua. De Mar de Plata a Estambul 1977 - 2009*, Ed. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2009.

el reconocimiento a un derecho al agua para todos. De modo literal se anuncia que “*all peoples, whatever their stage of development and their social and economic conditions, have the right to have access to drinking water in quantities and of a quality equal to their basic needs*”<sup>885</sup>. Se reconoce, de este modo, ya no solo una visión individual respecto del agua como recurso natural necesario para satisfacer las necesidades más básicas, sino también comunitaria, colectiva<sup>886</sup>, siendo un elemento imprescindible para el desarrollo social.

El Plan de Acción de la Conferencia de 1977 instauró como objetivo para 1990 la necesaria provisión de agua potable, así como un saneamiento adecuado, para todos los asentamientos urbanos, embrión de la Resolución 35/18, de 10 de noviembre de 1980, de la Asamblea General de Naciones Unidas en que se proclama el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.

Con posterioridad, y sobrepasado el plazo marcado por el Decenio Internacional (de 1980 a 1990), se celebra en la ciudad de Dublín la Conferencia Internacional sobre el Agua y Medio Ambiente, en el año 1992. En la Conferencia se destacan los riesgos y amenazas que los recursos hídricos sufren, sobre todo en lo relativo a la escasez y al abuso que de ellos se hace, encontrando como principales problemas el “excesivo [aprovechamiento] del agua y la descarga sin control de desechos urbanos e industriales” así como la producción agrícola, industria que debe economizar el uso que del agua hace. En general, la Declaración destaca, en su programa de acción, por la voluntad de afrontar el problema del abastecimiento de agua que millones de personas sufrían, así como buscar una mejora a las vías de saneamiento.

Cuatro son los principios contemplados en la Declaración que surge de la Conferencia de Dublín como necesarios para que los recursos hídricos puedan gestionarse de modo equitativo y sostenible, “invirtiendo las actuales tendencias de consumo excesivo, la contaminación y las amenazas crecientes derivadas de la sequía y las crecidas”:

- El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

---

<sup>885</sup> Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14 - 25 March 1977, E/CONF/70/29, p. 66

<sup>886</sup> SERRANO TUR, Lidia, *Agua dulce y derecho internacional...*, op. cit., p. 59. Como la autora indica, “no equivale a defender que el agua como tal no pertenece a nadie, sino que lo que aquí se reivindica es la colectividad del bien, lo que a su vez refuerza cada cultura y garantiza su supervivencia”.

- El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
- La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
- El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico<sup>887</sup>.

Merece ser destacada también en este breve repaso hasta la consagración de un Derecho Humano al Agua que implique dotar de una perspectiva de derechos humanos al abastecimiento de agua, servicio que, en gran parte del continente, y en España concretamente, viene siendo desarrollado por los municipios, la Cumbre de la Tierra. Esta Cumbre, celebrada en Río de Janeiro en el año 1992 destaca por la aprobación de la Agenda 21, que prevé, en el Capítulo 18 de la Sección II “la protección de la calidad y el suministro de recursos de agua dulce”, así como por la Declaración que de la Cumbre emana, articulada sobre la base de 21 principios.

En la Agenda 21, siguiendo la Declaración de Mar de Plata de 1977, se reitera la idea de la necesidad de asegurar, tanto en cantidad como en calidad, el agua suficiente para cubrir las necesidades básicas. Todo ello, y siguiendo la idea imperante en la

---

<sup>887</sup> Sin duda este principio es el que puede generar o aportar más dudas respecto la consideración del agua y el saneamiento como derecho humano. La mercantilización del agua y la consideración de ésta más como un bien de mercado o económico que no como un bien común de la humanidad puede agravar la situación de aquellas personas que se encuentran en situaciones de precariedad o vulnerabilidad, incrementando la sensación de desigualdad y discriminación en el acceso al servicio de abastecimiento de agua de todos aquellos que no pueden hacer frente al costo del servicio.

Dejar los servicios de suministro y saneamiento de aguas al dictado de las leyes del mercado encierra numerosos peligros, como los vinculados a la corrupción o a la captura del regulador, derivado de una falta de competencia en el mercado al constituirse el servicio de abastecimiento como un monopolio natural, o dejando de lado la participación ciudadana. BAUTISTA JUSTO, Juan, *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2013, p. 49. Concretamente la corrupción es uno de los motivos en que se fundan las tesis remunicipalizadoras, tal como indica PONCE SOLÉ, Juli, “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración...”, *op. cit.*

En un sentido similar se expresa SERRANO TUR, Lidia, *Aguas dulces y derecho internacional...*, *op. cit.*, p. 53.

Interesantes son igualmente las reflexiones de PETRELLA, Riccardo, *El manifiesto del agua*, Ed. Icaria, Barcelona, 2002, el cual rehúye de considerar el agua como bien económico, basándose en que en ningún caso la escasez de agua se debe a la no consideración de los recursos hídricos como bienes de mercado, sino a la sobreexplotación agrícola y a la contaminación industrial, así como a los diferentes intereses económicos y financieros que hay en el mercado del agua. De modo gráfico el autor indica que “el agua es algo más que un bien económico y no debería seguir el camino del petróleo” –situación que parece ser la tendencia actual, la de considerar el agua el nuevo “oro negro”–.

Declaración, a través del Principio 3, que implica la ineludible obligación de asegurar el derecho que todo pueblo tiene al desarrollo, si bien de forma “equitativa a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Se empieza de este modo, paralelamente al progresivo planteamiento de un derecho al agua, la necesidad de que el mundo adopte las medidas necesarias para proceder a un desarrollo sostenible, implicando a todos –Estado, Organizaciones Internacionales y sociedad civil– en la consecución de un objetivo claro: el mantenimiento de un medio ambiente adecuado para asegurar la vida, tanto presente, como futura.

En último lugar, y como claro antecedente a la Agenda 2030<sup>888</sup>, la Declaración del Milenio tiene un papel destacado<sup>889</sup>. Con el inicio de un nuevo milenio, Naciones Unidas se compromete firmemente en la erradicación de la pobreza, así como remover la desigualdad y discriminación, fomentando un marco propicio para el desarrollo sostenible, siendo imprescindible en todo ello la efectiva aplicación de los derechos humanos en el mundo. A partir del establecimiento de metas y objetivos, Naciones Unidas y los Estados que forman parte, acuerdan la necesaria reducción de población sin disponibilidad de agua, así como asegurar un reparto más equitativo de los recursos.

Esta Declaración establece el claro compromiso de “reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”, todo ello, para el año 2015. Se vincula, de este modo, agua –o falta de ella, o que se encuentre contaminada– y pobreza, binomio que redundará en una de las principales causas de mortalidad infantil, de reducción de la esperanza de vida, como causa de discriminación por razones de sexo, así como con graves efectos sobre el medio ambiente y la sostenibilidad de los ecosistemas.

Muestra del binomio es la doble perspectiva que esta meta adopta: por un lado, aquellos que no tienen acceso al agua, es decir, que su domicilio carece de un abastecimiento de agua, ya no directo en el mismo hogar, sino que tampoco existe una provisión comunitaria a través de fuentes o pozos de captación<sup>890</sup>; y por otro lado, se

---

<sup>888</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, A/RES/70/01, de 25 de septiembre de 2015

<sup>889</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 55/2, Declaración del Milenio, A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000

<sup>890</sup> Como se indica desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Informe sobre el Desarrollo Humano 2002, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, la Población que utiliza Fuentes de agua potable viene definido por el *acceso razonable*, el cual consiste en la “disponibilidad de al menos 20 litros por persona y por día de una Fuente en un radio de un kilómetro a contar desde la vivienda de usuario. Las fuentes de agua potable abarcan conexiones domiciliarias, fuentes públicas, pozos

señala también a aquellos que, incluso pudiendo tener una red directa de abastecimiento, no puedan costearla, haciéndonos pensar esta última situación en la de la pobreza energética<sup>891</sup>. La intervención administrativa en ambos casos difiere notoriamente, las políticas a adoptar e implementar no se corresponden en un caso y otros. Si en el primer supuesto nos movemos en el marco de la mejora –o creación– de redes de abastecimiento, en el segundo caso nos movemos en el plano de la imposibilidad de gente de hacer frente al pago de las tarifas del servicio.

En el Informe de 2015 relativo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se advierte que “la escasez de agua afecta a más del 40% de las personas en todo el mundo, y se estima que esto aumentará. La escasez de agua ya afecta a cada continente y obstaculiza la sostenibilidad de los recursos naturales así como el desarrollo económico y social”<sup>892</sup>. También se expone en el Informe la notoria diferencia existente entre los entornos urbanos y rurales, siendo éstos los más afectados, ya no por la posible falta de medios de suministro, sino por los efectos del cambio climático, al tener sus economías más vinculadas al uso de recursos naturales<sup>893</sup>.

b) *Aproximación al concepto de Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.*

En el proceso de consagración de un DHAS es fundamental acudir a lo sucedido unos años antes de la Resolución 64/292, de 3 de agosto de 2010, de Naciones Unidas<sup>894</sup>, en concreto, la Observación General nº 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) titulada “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto

---

perforados dotados de bombas manuales, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y agua de lluvia recogida en cisternas (se excluyen los vendedores de agua, los camiones cisterna y los pozos y manantiales sin protección)” (p. 267).

<sup>891</sup> Véase VV.AA, *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya y TransJus, Institut de Recerca de la Facultat de Dret, Barcelona, 2018.

<sup>892</sup> NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, 2015, p. 55.

<sup>893</sup> Con todo, las metas previstas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio no fueron realizadas en su totalidad, tal como se muestra en UNIFEC, *Progresos en materia de Saneamiento y Agua Potable, 2013 informe de actualización*, p. 8.

<sup>894</sup> Según los datos que la Resolución aporta, 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable, y 2.600 millones no disponen de un saneamiento adecuado.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>895</sup> –gozando ésta de valor interpretativo<sup>896</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>897</sup>–.

En ella se interpreta, sobre la base de los artículos 11 y 12 del PIDESC, la existencia implícita de un DHAS<sup>898</sup>. Cabe recordar que el primero de estos artículos hace mención al derecho a un nivel de vida adecuada, mientras que el segundo se vincula al derecho al disfrute más alto posible de salud física y mental.

#### Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la

---

<sup>895</sup> Comité DESC, Observación General n° 15 (2002), “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, de 20 de enero de 2003, CESCR, E/C 12/2002/11, 29º período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de noviembre del 2002.

<sup>896</sup> En este sentido, véase BONET PÉREZ, Jordi, “Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en VV.AA., *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del Siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2016. Del mismo autor BONET PÉREZ, Jordi, “Gobernanza económica y desarrollo social: una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)”, pp. 25 - 89, en SOROETA LICERAS, Juan (Dir.) *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia - San Sebastián*, Volumen XV, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016.

En sentido similar, ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana, “Las decisiones de los órganos de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas: legitimidad y valor jurídico”, en ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana y BONET PÉREZ, Jordi, *El control de los tratados internacionales de derechos humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ed. Atelier, Barcelona, 2016, en especial, página 47 y ss.

<sup>897</sup> El DHAS se categoriza como un derecho de realización progresiva, por dictado del art. 2.1 PIDESC, al determinar éste que “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. En este sentido, véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Folleto Informativo n° 33)*, Ginebra, 2009, p. 16.

<sup>898</sup> El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento puede ser insertado en los derechos de nueva generación, muestra representativa de los cuales lo encontramos en la Declaración de Derechos Humanos Emergentes, siendo aquellos derechos que, si bien no están todavía contenidos en norma internacional alguna, responden a las necesidades humanas más inmediatas y surgidas por el nuevo contexto abierto en el siglo XXI. Por todos, SAURA ESTEPÀ, Jaume, “El Derecho Humano al Agua potable y al Saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, en *Derechos y libertades: revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 26, 2012, pp. 145 – 180. Del mismo autor, “Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el derecho internacional”, en BADIA MARTÍ, Ana, PIGRAU I SOLÉ, Antonio y OLESTI RAYO, Andreu, *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2009, Vol. 1, pp. 679 - 698.

efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

#### Artículo 12.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Si bien el DHAS no resulta previsto de modo expreso en el articulado del PIDESC, lo cierto es que a partir de la interpretación del Comité se deduce la estrecha conexión con el derecho a un nivel de vida adecuado y con el derecho al más alto nivel posible de salud<sup>899</sup>. La importancia radica, como indica el CDESC, en que el acceso al agua es una «condición previa para la realización de otros derechos humanos»<sup>900</sup>.

En la citada Observación se define exactamente en qué consiste y el contenido de este DHAS<sup>901</sup>. En concreto, el Comité determina que “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”<sup>902</sup>.

---

<sup>899</sup> Como paso previo y en sentido similar se pronunció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General núm. 14 (2000), “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, E/C.12/2000/4, 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000, al decir que “el Comité interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable”

<sup>900</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General núm. 13 (1999), “El derecho a la educación (artículo 13)”, E/C.12/1999/10, 21º período de sesiones, Ginebra, 8 de diciembre de 1999. En el apartado relativo a las condiciones del derecho a la educación, se advierte que las instituciones educativas deben tener “instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, [...]”.

<sup>901</sup> Sobre las características que configuran y dotan de contenido el DHAS, véase el Párrafo 12 de la Observación General nº 15 del CDESC. En concreto, el Comité habla de la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad –tanto física como económica, no discriminatoria, así como también vinculándolo al acceso a la información–. Para un mayor desarrollo, GARCÍA MORALES, Aniza, *El derecho humano al agua...*, *op. cit.*, p. 194 y ss. También Informe de la Experta independiente Catarina de Albuquerque sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, doc. A/HRC/12/24, 1º de julio de 2009, Párrafo 69 y ss.

<sup>902</sup> Por lo tanto, se excluye del ámbito de aplicabilidad de este derecho cualquier otro tipo de actividad que no tenga este carácter. De este modo, las actividades industriales, agrarias, ganaderas o, incluso, de carácter recreativo –como piscinas– quedan obviadas. En igual sentido se manifiesta BURGOS GARRIDO, Belén, “El derecho humano al agua y al saneamiento”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, núm. 3, vol. 10, 2020, pp. 50 - 51. Tal como indica la autora, esta prelación del uso de las aguas se debe hacer en referencia al Plan Hidrológico de la cuenca; pero añadiríamos que la propia Ley de Aguas de 1985 –así como sus predecesoras– ya establecían una prelación en los usos de las aguas y sus aprovechamientos, siendo el abastecimiento a población la tarea insalvable a realizar preferentemente.

De esta definición PEÑALVER CABRÉ identifica tres características definatorias del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento<sup>903</sup>: en primer lugar, se trata de un derecho eminentemente individual –si bien también puede concederse al derecho una visión colectiva<sup>904</sup>–; en segundo lugar se trata de un derecho prestacional, que exige una actitud proactiva por parte de las Administraciones públicas y que, en nuestro ordenamiento jurídico encuentra respaldo en el art. 26 de la LRBRL, el cual configura el servicio de abastecimiento de agua potable como uno de prestación obligada por parte de los municipios, independientemente del modo de gestión de éste<sup>905</sup>; y en tercer lugar indica que el DHAS se erige como un núcleo duro, insalvable, un “requisito básico para la vida y la salud de las personas”.

Uno de los retos de mayor envergadura consiste en asegurar el acceso, a una cantidad suficiente y de modo asequible, a una fuente segura de agua potable. La importancia de establecer los mecanismos necesarios para garantizar este derecho es notoria, en tanto que el DHAS<sup>906</sup> puede verse como un prerequisite imprescindible para el ejercicio de otros derechos<sup>907</sup>.

---

<sup>903</sup> PEÑALVER CABRÉ, Àlex, “Aproximació al marc jurídic del dret humà a l'aigua: una perspectiva des del dret intern”, en *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*, sèrie Carta de Drets Humans Emergents, Ed. Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2009, pp. 7 - 8.

<sup>904</sup> SERRANO TUR, Lúdia, *Aguas dulces y derecho internacional...*, op. cit., p. 125.

<sup>905</sup> En ningún momento se cierra, por lo tanto, la intervención de sujetos privados en la gestión de los servicios o, incluso, a la posible privatización del abastecimiento de agua. Ello no eximiría a los Estados a asumir su obligación, como sujetos garantes de los derechos humanos, a imponer a las empresas las condiciones necesarias para que presten el servicio atendiendo al respeto a estos derechos inherentes a todo ser humano. GÓMEZ ISA, Felipe, “El derecho al agua ante los procesos de privatización”, en GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Ed. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, p. 376.

La Relatora Especial de Naciones Unidas, Catarina de Albuquerque, se expresó en el sentido de que los servicios, para el caso de ser finalmente privatizados por parte de las autoridades públicas, deben previamente imponerse condiciones –a los sujetos privados– a fin de evitar cualquier impacto negativo sobre los derechos humanos. Informe sobre la cuestión violaciones corrientes de los derechos humanos al agua y al saneamiento, A/HRC/27/55, de 30 de junio de 2014. También el Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, A/HRC/24/44, de 11 de julio de 2013.

<sup>906</sup> Mencionar que el DHAS es concebido como un derecho de carácter individual, si bien también podemos pensar que obtiene una dimensión colectiva o de carácter comunitario al vincular el elemento hídrico a la concepción de éstos como bien común. Puede resultar más fácil identificar la parte del saneamiento con un carácter colectivo al vincularlo a la salud pública, a la protección al medio ambiente y a la sostenibilidad de los ecosistemas.

También debe indicarse que ambos derechos, el de acceso al agua y el de saneamiento, son autónomos. En este sentido, véase el Informe de la Experta independiente Catarina de Albuquerque sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, doc. A/HRC/12/24, 1º de julio de 2009. Accesible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/144/40/PDF/G0914440.pdf?OpenElement>

<sup>907</sup> En este sentido se expresa Naciones Unidas en el Folleto Informativo n° 35, El derecho al agua, al establecer la estrecha vinculación entre el acceso al agua potable y otros derechos, al decir que “el acceso a agua potable es una condición previa fundamental para el goce de varios otros derechos humanos, como los derechos a la educación, la vivienda, la salud, la vida, el trabajo y la protección contra tratos o penas



Constituye un hito en la lucha por el reconocimiento de un DHAS la Resolución 64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas en que se reconoce «que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos»<sup>908</sup>. Ésta viene siendo señalada como una referencia imprescindible, si bien no es la primera mención que encontramos.

La Resolución 64/292 pasa a reconocer, como un derecho autónomo, el derecho al agua potable, si bien “al incluir la mención del DHAS, empezase diciendo que «reconoce» este derecho, y no que «declara», puesto que dada la situación mundial del agua no era suficiente con urgir a los Estados que cumplan con sus obligaciones de derechos humanos sobre la materia sino que se les debe obligar a reconocerlo y a protegerlo”<sup>909</sup>.

Aun con todo, no encontramos un texto internacional de derechos humanos de carácter universal que prevea la existencia de este derecho<sup>910</sup>. En cambio, se observa el DHAS explicitado en Tratados Internacionales respecto determinados grupos<sup>911</sup>, siendo el acceso al agua potable un elemento clave para la consecución de los objetivos que estos textos prevén, eso sí, subordinados a la protección de otros derechos –a imagen de lo que sucede tras la Observación General n° 15–. Podemos destacar:

---

cruelles, inhumanos o degradantes. También es un elemento crucial para lograr la igualdad de género y erradicar la discriminación” (p. 13).

<sup>908</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/RES/64/292, El derecho humano al agua y al saneamiento, de 28 de julio de 2010.

<sup>909</sup> SERRANO TUR, Lidia, *Aguas dulces y derecho internacional...*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>910</sup> En cambio, a nivel interno si que podemos localizar algún texto que prevea como derecho de sus ciudadanos el derecho al agua. Tanto la constitución de Bolivia como la de Uruguay reconocen a sus ciudadanos la existencia de un derecho al agua. En el caso boliviano, en el art. 16.I “Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación”, en el caso uruguayo, es el art. 47 el que consagra “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales”.

<sup>911</sup> Si bien no serán mencionados en el cuerpo del trabajo, otros Tratados vinculados al Derecho Internacional Humanitario también mencionan el agua como elemento clave. En concreto, el Convenio III de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra de 1949 (art. 20.II y 46.III); Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977 (art. 54.2); Protocolo II adicional del convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacionales, de 1977 (art. 14).

También la Observación General n° 15 menciona la obligación de respetar este derecho a los Estados en caso de conflictos armados (Párrafo 21 y 22). Para una visualización práctica de esta situación, véase la Resolución 2165 (2014), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, doc. S/RES/2165(2014), de 14 de julio de 2014, en que, ante la situación de guerra en Siria, expresa alarma por la “interrupción deliberada del suministro de agua”.

Una compilación de declaraciones e instrumentos normativos internacionales que sí prevén el derecho al agua, *vid.* CASTILLO DAUDÍ, Mireya, “El derecho humano al agua en el Derecho internacional: aspectos generales”, en EMBID IRUJO, Antonio, *El Derecho al Agua*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 62 - 73.

- Convención sobre Derechos del Niño, de 1989. Ésta prevé que los Estados aseguren el más alto nivel de salud del niño –siempre bajo el principio de primacía del interés del niño– adoptando un conjunto de medidas, entre las que nos interesa destacar la que vincula el hacer frente a enfermedades y la malnutrición con el aseguramiento de una fuente de “agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente” (art. 24.2.c)<sup>912</sup>.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. En este Tratado, el art. 14.2.h prevé de forma expresa que, para gozar de las condiciones de vida adecuadas, la mujer, sobre todo en entornos rurales y en países en vías de desarrollo, debe tener acceso al abastecimiento de agua. En este sentido, debemos entender que también esta previsión es extensible a las niñas<sup>913</sup>.
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006. Como en los casos anteriores se vincula el nivel de vida adecuado de las personas que sufren algún tipo de diversidad funcional con la adopción de medidas destinadas a “asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable” (art. 28).

Estas normas mencionadas nos muestran que existe un reconocimiento explícito, y con bastante recorrido ya, del derecho al acceso a agua potable y segura, principalmente, eso sí, circunscrito a la protección de un colectivo vulnerabilizado.

### c) *El contenido del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.*

Si atendemos a la definición del Derecho al Agua facilitada por el Comité DESC en la Observación General nº 15, se reconoce “el derecho de todos, sin discriminación, a

---

<sup>912</sup> UNICEF. El agua bajo el fuego: para todos los niños, agua y saneamiento en situaciones de emergencia complejas. Publicado por UNICEF, Nueva York, marzo de 2019.

<sup>913</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, “Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta”, CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18, 14 de noviembre de 2014. Ambos Comités advierten que las “obligaciones jurídicamente vinculantes [de las Convenciones] guardan una relación tanto general como específica con la eliminación de las prácticas nocivas [...] sobre esas prácticas que afectan a mujeres y niños, sobre todo niñas, en la ejecución de sus mandatos de vigilancia”.

disponer de agua suficiente, salubre, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. La primera falta que encontramos en esta aproximación realizada por el Comité es la omisión del saneamiento como parte integrante del Derecho Humano<sup>914</sup>.

Siendo así, de la Observación General podemos identificar tres notas que caracterizan el DHAS: la disponibilidad, la accesibilidad y la calidad.

### *Disponibilidad.*

“El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo”.

La primera característica que podemos encontrar en la definición del DHAS es la disponibilidad, la cual implica que el servicio debe ser prestado de modo continuo, así como suficiente –en cantidad– para poder hacer frente el ciudadano a la atención de sus necesidades más básicas, como el beber, la alimentación o la higiene personal. Esta continuidad implica es la disponibilidad regular del servicio<sup>915</sup>, que no quede la prestación al libre arbitrio, a la libre decisión, del prestador<sup>916</sup>. La regularidad en la prestación, sin embargo, no consiste *stricto sensu*, en la permanencia del servicio –que, como hemos visto, puede ser modificado o removido–, sino que éste funcione de modo ininterrumpido, excepto por causa justificada, por tratarse de la satisfacción de una necesidad imperiosa para la vida digna del ser humano, como es el acceso al agua.

La disponibilidad adopta otra perspectiva, además de la ya comentada de continuidad. También es necesario que el acceso al agua implique un mínimo garantizado, un mínimo vital de subsistencia. En el caso de la Observación se establece que la

---

<sup>914</sup> Años más tarde, en el Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, A/HRC/12/24, de 1 de julio de 2009, la Relatora Especial pondría de manifiesto la necesidad de considerar estos dos derechos, el de acceso al agua y el de un saneamiento adecuado, como un binomio inseparable, en tanto el saneamiento es parte integrante del derecho al agua.

<sup>915</sup> En la Observación General nº 15 se aproxima la continuidad del Servicio con “la periodicidad del suministro de agua [que sea] suficiente para los usos personales y domésticos”.

<sup>916</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General, Parte II*, Ed. Isutel, Madrid, 2018, p. 300.

suficiencia de agua corresponde a la establecida por la Organización Mundial de la Salud, institución que sitúa entre los 50 y los 100 litros diarios por persona el mínimo de agua necesaria para ver cumplidas todas las necesidades básicas y que no perturbe la salud y bienestar de las personas<sup>917</sup>. Sin embargo, atendiendo a diferentes criterios, como los geográficos, económicos, climáticos y culturales, podrían establecerse otras estimaciones de “suficiencia” de agua disponible<sup>918</sup>. Otra característica trascendente a la hora de analizar el DHAS desde una perspectiva de desarrollo sostenible consiste en la comparación entre consumos mundiales, entre consumos de aquellos países desarrollados y los que se encuentran en vías de desarrollo<sup>919</sup>.

Con todo, la disponibilidad nos lleva a considerar el DHAS como un derecho de mínimos, un derecho cuya finalidad consiste en asegurar la propia subsistencia del ser humano, atendiendo a que para su realización material lo que realmente es necesario es que esas necesidades básicas, como saciar la sed, la alimentación y la higiene personal queden cubiertas.

#### *Accesibilidad.*

Varias son las perspectivas, al tenor de la Observación General nº 15, que la accesibilidad adopta:

“Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua”.

Para poder considerar esta dimensión de la accesibilidad cumplida, es necesario que las redes, instalaciones e infraestructuras sean las adecuadas para que el servicio de

---

<sup>917</sup> World Health Organization, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, 2003.

<sup>918</sup> CHENOWETH, Jonathan, “Minimum water requirement for social and economic development”, en *Desalination*, issue 1 - 3, vol. 229, 2008, pp. 245 - 256.

<sup>919</sup> SAURA ESTAPÀ, Jaume, “Aigua i Drets Humans: les bases del dret humà a l’aigua”, en *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*, sèrie Carta de Drets Humans Emergents, Ed. Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2009, p. 126.

abastecimiento, para el acceso al agua, sea adecuado, continuo y de calidad, incluyendo sin duda en este apartado los elementos necesarios para depurar las aguas residuales que tanto en las urbes como en zonas rurales pueden generarse<sup>920</sup>.

Esta accesibilidad física implica que las fuentes de abastecimiento se encuentren cerca –como ya hemos indicado, el criterio de 1 km<sup>921</sup>– de los hogares y, de forma esencial deberían encontrarse en centros educativos o en centros sanitarios<sup>922</sup>.

Esta accesibilidad física adquiere especial relevancia cuando se trata de mujeres y niñas. El Preámbulo de la Agenda 2030 dispone que una de sus pretensiones es alcanzar “la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”. El agua constituye un factor clave para afrontar los retos de género que se plantean en la actualidad, en tanto que se erige como un factor de discriminación y vulnerabilización<sup>923</sup>.

Es relevante la previsión de la Meta 2 del Objetivo 6<sup>924</sup> de la Agenda 2030, que propugna como medida necesaria a realizar para garantizar el acceso al agua, así como al saneamiento, que:

“De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, presentado especial atención a las necesidades de las mujeres y niñas y personas en situación de vulnerabilidad”.

En los países en vías de desarrollo encontramos una flagrante falta de servicios esenciales vinculados al abastecimiento y saneamiento de aguas. En el caso de mujeres y niñas encontramos dos focos de desigualdad manifiesta: uno vinculado a la captación de

---

<sup>920</sup> SERRANO TUR, Lidia, *Aguas dulces y derecho internacional...*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>921</sup> NACIONES UNIDAS, El derecho al agua, Folleto Informativo n° 35, pág. 10. Reproduciendo un extracto de “Water Voice” de 2003, se pone de manifiesta los problemas que mujeres –las que tradicionalmente realizan las tareas de captación de agua en zonas rurales– se encuentran al tener que “caminar largas distancias, de 2 o 3 km cada día, para llegar a un grifo público, acarrear pesados recipientes en la cabeza, de unos 20 a 25 litros por vez, y hacer largas filas delante de los grifos; si se llega a contaminar este punto de agua común, toda la aldea estaría en peligro”.

<sup>922</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Jorge, *El acceso al agua potable como derecho humano. Su dimensión internacional*, Ed. Editorial Club Universitario, Alicante, 2014, p. 125.

<sup>923</sup> La propia Observación General n° 15, en el Párrafo 16, advierte que “aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños [...]”.

<sup>924</sup> En este sentido también se manifiesta la Agenda 2030 en el Objetivo 5 “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

agua, tarea que habitualmente realizan ellas,<sup>925</sup> y otro relativo al saneamiento y evacuación de deposiciones<sup>926</sup>.

La situación de vulnerabilidad para mujeres y niñas que residen en ciertas zonas del planeta es muy complejo, dado que los déficits comentados afectan a multitud de derechos humanos reconocidos: en concreto, hay una clara afectación a la dignidad de la persona, así como también a la salud física y mental<sup>927</sup>.

Esta situación no es trivial si ponemos el foco en las niñas. En ellas se acentúa mucho más la discriminación, dado que no sólo se ven obligadas a recorrer grandes distancias para poder captar agua, sino que esta situación provoca altos números de absentismo escolar. Lo mismo sucede también en el caso de los déficits de saneamiento seguro que encontramos en muchas zonas del planeta. Dado que muchas escuelas no disponen de baños separados para que las niñas, muchas en edad de menstruar, puedan ir al aseo tranquilamente.

Todo ello viene a sumarse a la no discriminación<sup>928</sup>, otro de los componentes que conforma la accesibilidad prevista en la Observación emitida por el Comité DESC a la hora de determinar y configurar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, la cual se instituye como: “No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos”.

“Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con

---

<sup>925</sup> Según los datos aportados por Naciones Unidas “Las mujeres y las niñas son las encargadas de recolectar agua en el 80% de los hogares sin acceso a agua corriente”. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

<sup>926</sup> Uno de los múltiples ejemplos que pueden ponerse de situación de vulnerabilidad sucede en Kibera, Nairobi, uno de los mayores slums de África, donde acceder a agua e ir al baño es un lujo. En este contexto también debemos advertir que no sólo se trata de una inaccesibilidad económica, sino también que entraña un peligro para la seguridad de mujeres y niñas cuando oscurece.

<sup>927</sup> Se estima que unos 1000 niños mueren cada día por causas vinculadas a un acceso deficiente de agua, el acceso a agua contaminada y a un mal saneamiento de agua.

<sup>928</sup> Como SAURA ESTEPÀ indica, el Derecho Humano al Agua plantea no tanto un problema de discriminaciones *de iure*, las cuales pueden ser fáciles de detectar, lo difícil es advertir aquellas discriminaciones que se establecen en contraposición a otra parte: hombre/mujer, minoría/mayoría, zonas urbanas y zonas rurales. SAURA ESTEPÀ, Jaume, “El Derecho Humano al Agua potable y al Saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, en *Derechos y libertades: revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 26, 2012, p. 164.

el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto”.

En el caso de la asequibilidad, la propia Observación la sitúa en el contexto de la accesibilidad económica, siendo aquella que permite que los servicios de abastecimiento estén al alcance de todos, no reportando “los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua” la imposibilidad de hacer frente a ellos, así como no comprometiendo el ejercicio de otros derechos reconocidos en el PIDESC. Entendemos, en general, que el pago del agua no debe ser puesto en una disyuntiva con otros gastos que el ser humano debe hacer frente, como la vivienda, la alimentación, o medicamentos<sup>929</sup>.

“Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”.

El control social de la acción y medidas que adoptan los Estados en materia de aguas habilita al ciudadano, titular del derecho, a realizar una suerte de rendición de cuentas a los gobiernos por las labores realizadas en la gestión de los recursos hídricos y los servicios vinculados al acceso al agua y al saneamiento, como podría ser la decisión de privatizar o externalizar<sup>930</sup>. Esta rendición de cuentas persigue que se realicen los ideales de buena administración y transparencia, así como que el ciudadano perciba a la Administración como sujeto responsable<sup>931</sup>.

---

<sup>929</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo considera que el gasto que los hogares dedican a sufragar los costes de los servicios de abastecimiento no debería superar el 3% de los ingresos familiares. PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano: Más allá de la escasez: poder y la crisis mundial del agua*, 2006.

<sup>930</sup> En este sentido podría ser un elemento clave la participación ciudadana constitucionalmente reconocida en el art. 105. Por todos, EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

El art. 70.1 bis de la LRBRL prevé que “las Entidades Locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas”.

<sup>931</sup> Por todo ello es imprescindible la realización de un verdadero derecho a la información que, en materia ambiental y de gestión de aguas, adopta un papel trascendental en las relaciones que se establecen entre Administraciones públicas y ciudadanos. SALINAS ALCEGA, Sergio, “El derecho a la información medioambiental en el ordenamiento jurídico internacional”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 221 - 285.

Hito en materia de participación ciudadana es el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus, el 25 de junio de 1998, el cual está ratificado por España –el instrumento de ratificación es de fecha 16 de febrero de 2005–. Parece claro que, sin la posibilidad de acceder a los medios de

### *Calidad.*

“El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico”.

La adecuación del agua al consumo humano es básica para la efectividad del derecho humano, no es tolerable que el agua suministrada no cumpla con los mínimos imprescindibles que aseguren que su ingesta no provoca daños al organismo<sup>932</sup>. Es en esta característica del DHAS en la que podemos localizar una conexión más íntima a las redes de saneamiento de las aguas, siendo necesario imponer unos estándares de calidad mínimo para que las aguas residuales no afecten, en su vertido, a las aguas potables que van a ser destinadas al abastecimiento<sup>933</sup>.

La calidad de las aguas es una materia de trascendental importancia, más todavía en el contexto actual, de afectación y deterioro de los ecosistemas hídricos fruto del substancial aumento de la contaminación provocado por las grandes multinacionales e industrial a lo largo del mundo.

#### d) *La posición del Municipio ante el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

“Desde los orígenes mismos del Estado contemporáneo, las colectividades locales han venido siendo sin remedio el pariente pobre y enfermo de la familia de las Administraciones públicas españolas”<sup>934</sup>. En este sentido se expresa LEGUINA al exponer

---

información necesarios, a través de una Administración transparente, el mantenimiento de un medio ambiente adecuado se dificulta lo que menoscaba “el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar” (art. 1).

<sup>932</sup> GARCÍA MORALES, Aniza, *El derecho humano al agua...*, *op. cit.*, p. 408.

<sup>933</sup> La calidad de las aguas constituye un punto de unión, de encuentro y de conexión entre Derecho y Ciencia, repercutiendo profundamente el avance científico a clarificar y perfilar más el concepto de calidad aplicado a las aguas. Cuestión diferente será la posterior adopción de los dictados científicos por las ciencias jurídicas –y su posterior transposición normativa–, así como la determinación de los riesgos permitidos, a través del principio de precaución, todo ello en el contexto –ya no tan actual– de sociedad del riesgo acuñado por BECK. TARRÉS VIVES, Marc, “La calidad del agua como concepto jurídico”, en MONTORO CHINER, María Jesús (Coord.), *El agua: estudios interdisciplinares*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, p. 25 - 27.

<sup>934</sup> LEGUINA VILLA, Jesús, “La autonomía de municipios y provincias...”, *op. cit.*, pp. 431 - 440



cuál es la posición que los entes locales han ocupado durante gran parte de nuestra historia. Esta situación parece –o se intuye– que empieza a invertirse<sup>935</sup>. Las transformaciones que estamos viviendo en la actualidad afectan de forma directa al municipio; recomponiendo su posición y situándola en una posición preeminente en la adopción de políticas públicas.

En nuestro caso encontramos dos elementos principales que permiten confirmar – como sujeto responsable de la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable (art. 18.1.g LRBRL)–, esta nueva posición del municipio: la declaración de Naciones Unidas de un Derecho Humano al Agua y al Saneamiento<sup>936</sup> (DHAS, en adelante) y la determinación, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, en adelante), de “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento a todos”. Estos nuevos objetivos contemplan la necesidad de aumentar las vías de suministro y de saneamiento a nivel mundial, reduciendo la población que no tiene un acceso a éstos con plenas garantías.

Erigiéndose como continuadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, bajo un título sin duda ambicioso, “transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Naciones Unidas pretende:

---

<sup>935</sup> PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Destaca también aquí el monográfico del *Anuario del Gobierno Local 2019*, “más allá de la autonomía local: de la despoblación rural al poder de las ciudades”, dirigido por FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo.

Nos encontramos en una situación en que las ciudades ya no solo son un mero espectador de la acción administrativa, sino que de modo efectivo se encuentran prestando servicios esenciales a la ciudadanía –por ejemplo, en la Agenda 2030 se destaca el trascendental papel que los entes territoriales y regionales juegan a la hora de implementar los dictados del texto–, así como también se muestran como un nuevo foco democrático gracias al factor tecnológico, adoptando un papel *paradiplomático* en muchas ocasiones. Sobre este tema, véase TAVARES, Rodrigo, *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*, Ed. Oxford University Press, 2016. El poder de las ciudades cada vez es más claro, nítido, y se está erigiendo como un fuerte competidor al ostentado tradicionalmente por los Estados. Esto no quiere decir que éstos serán sustituidos por los Municipios, ni mucho menos, pero sin duda en los años venideros asistiremos a un incremento del papel que las grandes ciudades y áreas metropolitanas mundiales jugarán en materias clave, tanto a nivel nacional como internacional, a través de acuerdos multilaterales de cooperación.

<sup>936</sup> No son pocos los instrumentos Internacionales de derechos humanos que reconocen de forma expresa un derecho humano al abastecimiento de agua. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14.2), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24.2.c) y 27.3) o la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 28). Todos ellos tienen en común la protección de un colectivo vulnerable y, se prevé el abastecimiento de agua como un método para hacer frente a esta vulnerabilidad.

“La erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. [...] Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta”<sup>937</sup>.

Para la consecución de tan ambicioso y necesario objetivo, la mencionada Agenda 2030 se estructura en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), divididos en 169 metas que desgranar cada uno de ellos. El texto, sin embargo, no puede ni debe leerse de modo estanco, sino que es posible determinar la interrelación entre diferentes objetivos y metas. Esto nos permite identificar que todos los objetivos propuestos se focalizan en realizar un verdadero desarrollo sostenible. Sirva de ejemplo el ODS 3, que prevé que “para 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades”. De ahí nace la clara conexión entre la mejora de las condiciones de salud con la necesaria efectividad de un derecho al agua y al saneamiento. Se puede destacar la Observación General núm. 14 (2000), “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, E/C.12/2000/4, 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de abril a 12 de mayo de 2000, en que el Comité “interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable”.

Otro ejemplo podría venir representado por las metas propuestas por el Objetivo 11 –ciudades y comunidades sostenibles– en el que se prevé como imprescindible asegurar “el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles” o “reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de cualquier tipo”.

Como hemos venido reiterado, uno de los retos ante los que se encuentra la Humanidad constituye en asegurar el acceso asequible a una cantidad suficiente de agua

---

<sup>937</sup> Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, A/RES/70/01, de 25 de septiembre de 2015.

potable a la población mundial<sup>938</sup>. Este suministro constituye un prerrequisito indispensable para el desarrollo de los otros derechos humanos<sup>939</sup>. Se presenta así ante los municipios una oportunidad para ser pioneros en la adopción de medidas tendentes a la protección de los más vulnerables.

Pero ¿en que afecta a los municipios este reconocimiento, por parte de organismos internacionales, de un Derecho Humano al Agua y la mencionada garantía de la disponibilidad de agua y de una gestión sostenible?

Consideramos que los Ayuntamientos españoles a la hora de implementar sus políticas hídricas en el marco del ejercicio de las potestades que tienen atribuidas deben adoptar como suyos los objetivos y medidas de protección que configuran el contenido del DHAS, así como los ODS. En materia de abastecimiento de agua, el interés del municipio no debe circunscribirse únicamente a la prestación del servicio público, sino que también debe incorporar la protección de colectivos sociales vulnerables.

También son una realidad los efectos del cambio climático, como hemos avanzado, sobre los ecosistemas hídricos. Los daños ambientales tienen una característica muy clara, su globalización. No son un problema circunscrito a un territorio concreto. Uno de los mayores retos ante los que se encuentra la Humanidad es el de asegurar el acceso asequible a una cantidad de agua potable suficiente para la población mundial. Éste constituye un requisito o condición sin la cual será imposible el aseguramiento de la salud de los individuos<sup>940</sup>, y el desarrollo pleno de otros derechos fundamentales.

Las consecuencias de la no adopción de medidas tendentes a combatir, de modo efectivo, las consecuencias del cambio climático deben relacionarse con un previsible

---

<sup>938</sup> La Observación General nº 15 del Comité DESC establece que el Derecho Humano al Agua se identifica con la posibilidad de “disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

<sup>939</sup> NACIONES UNIDAS, El derecho al agua, Folleto Informativo nº 35, pág. 13.

<sup>940</sup> Observación General nº 14 “el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, de 11 de agosto del 2000, CESCR, E/C. 12/2000/4, 22º período de sesiones, Ginebra. Ésta indica que “la salud es un derecho humano fundamental i indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”. Y en estos mismos términos se manifiesta el Comité DESC en la Observación General nº 15 ya mencionada, al indicar que el Derecho Humano al Agua está asociado al derecho al más alto nivel de salud (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Vemos, de este modo, la estrecha vinculación entre la necesidad de tener un acceso seguro –en calidad, así como para su extracción– a una fuente de agua para asegurar tanto la salud humana como para la realización de otros derechos humanos reconocidos.

aumento de la beligerancia<sup>941</sup> entre los Estados por el control de recursos hídricos<sup>942</sup>, así como con un aumento del fenómeno migratorio. Este último podría desencadenarse tanto por las posibles guerras por el control de los recursos naturales –en nuestro caso, el agua– como por los propios efectos del cambio climático<sup>943</sup>.

Como es sabido la LRBRL otorga competencias en medio ambiente a los municipios (art. 25.2.b LRBRL) debiendo ser éstas un eje principal en las políticas que adopten los Ayuntamientos. Debe integrarse la protección al medio ambiente, en el marco de sus competencias y en la prestación de los servicios públicos, toda medida destinada a combatir, en la ciudad, grandes y pequeñas, los efectos nocivos del cambio climático. Hacer frente a esta situación debe ser una prioridad para nuestros gobiernos locales.

### III. LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

Decir que la remunicipalización es un movimiento global no puede atribuirse al que escribe el texto<sup>944</sup>, sino a la forma de caracterizar este proceso desde uno de los centros de investigación que más han trabajado el tema de la recuperación de la gestión pública

---

<sup>941</sup> WELZER, Harald. Guerras climáticas: por qué mataremos (y nos matarán) en el Siglo XXI, Ed. Kats, Madrid, 1ª Edición, 2010, pág. 151

<sup>942</sup> Actualmente ya existen conflictos que tienen su origen en el control de recursos hídricos, como el originado entre Bolivia y Chile por el control sobre las aguas de Silala o el conflicto en torno al Río Nilo, trascendental para las economías y la supervivencia de 11 Estados africanos. Como dato es importante mencionar que aproximadamente tres cuartas partes de los Estados de Naciones Unidas comparten algún tipo de recurso hídrico. Sobre el papel del agua como elemento clave en la geopolítica actual, véase BADIA MARTÍ, Ana M<sup>a</sup> (Dir.) y HUICI SANCHO, Laura (Coord.), *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2018, en especial la TERCERA PARTE dedicada exclusivamente a la seguridad internacional. Autora de referencia en materia de conflictología vinculada a las aguas, SHIVA, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, Ed. Siglo Veintiuno Editores, México DF, 2003, pp. 64 y ss. Otro trabajo reseñable en materia de conflictos vinculados al agua, donde el recurso adopta diferentes papeles –como detonante, como arma o como objetivo– es el de GLEICK, Peter i ICELAND, Charles. *Water, security and conflict*, Pacific Institute, 2018, así como la compilación cronológica que el Pacific Institut realizó, detallando 926 conflictos desde el año 3000 a.C.

Disponible en: <http://worldwater.org/conflict/list/>

<sup>943</sup> MISSIRIAN, Anouch y SCHLENKER, Wolfram. “Asylum applications...”, *op. cit.*, pp. 1610 - 1614

<sup>944</sup> Los procesos de recuperación de la gestión pública de los servicios del agua, así como de modelos cooperativos o en que la ciudadanía tiene un papel trascendental en la gestión del recurso, lo encontramos en VV.AA, *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*, Ed. El Viejo Topo, España, 2005. El libro es traducción del publicado por el Transnational Institute y Corporate Europe Observatory, *Reclaiming Public Water. Achievements, Struggles and Visions from around the World*.

El libro, dividido en tres partes bien diferenciadas, da cuenta de las diferentes luchas sucedidas en todo el mundo en relación con la gestión de los servicios hídricos, a través de la exposición de modelos “alternativos” a los imperantes y heredados del modelo neoliberal de los años ochenta y noventa.

por parte de los municipios, el *Transnational Institute*, centro de investigación que ha sido uno de los promotores de esos procesos a través de su estudio exhaustivo, con numerosos informes y monográficos.

La privatización en múltiples sectores de actividad administrativa en general, y en el abastecimiento de agua en particular, ha sido una constante desde los años ochenta, tras la subida al poder de Margaret Thatcher y la exportación, desde Londres<sup>945</sup>, de las políticas neoliberales. Tradicionalmente se ha planteado una tensión entre los intereses privados y el interés del municipio y del usuario/ciudadano, considerando que la presencia de capitales aportados por grupos inversores solo respondía a la obtención de la mayor rentabilidad económica, sin consideraciones sociales ni ambientales. Y esta entrada de capital privado aumentó de la mano de la globalización de la economía, siendo especialmente sensible cuando la inversión y posible especulación se realiza en el marco de los servicios públicos locales, los cuales tienen la virtualidad de satisfacer las necesidades más básicas del ciudadano.

Es posible ver cómo, en los últimos años, se ha incrementado en muchos ámbitos, la contraposición entre lo público y lo privado<sup>946</sup>, estableciéndose polos de resistencia frente a las privatizaciones por parte de amplios sectores de la sociedad civil. Los servicios urbanos del agua han sido uno de estos ámbitos<sup>947</sup>, todo ello, vinculado a la

---

<sup>945</sup> Ciudad que también vio como el servicio de abastecimiento de agua quedaba privatizado en 1989, tras la venta de las diez *Regional Water Authorities* (RWA), a diferentes fondos de inversión y bancos británicos, beneficiándose éstos de la *Water Act* de 1988, norma que implicaba la creación de un monopolio sin competencia durante 25 años. Años más tarde, cambios de inversores se sucedieron, siendo adquirida *Thames Water Utilities* –la antigua RWA más importante que abastecía a Londres y su área metropolitana– por la empresa alemana RWE, empresa energética que también ostentaba un alto porcentaje de acciones de la alemana *Berliner Wasserbetriebe*. LOBINA, Emanuele, “UK Water privatisation - a briefing”, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, 2001.

<sup>946</sup> HARVEY, David, *Ciudades rebeldes. Del derecho de la Ciudad a la revolución urbana*, Ed. Akal, Madrid, 2013. El propio HARVEY constata el sistemático desmantelamiento de lo público, de lo común, frente a una óptima neoliberal de apropiación y mercantilización tanto de los recursos naturales como de los sistemas de provisión social característicos del Estado del bienestar, derivando en una situación de desposesión contra la voluntad de la población. HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Ed. Akal, Madrid, 2007, pp. 175 - 176.

<sup>947</sup> Muchos son los motivos que explican el porqué del incremento de la conflictividad y los casos de resistencia en el ámbito de la provisión de los servicios urbanos del agua, tales como la oposición a los procesos de privatización y externalización, sobre todo, por encontrarnos ante un elemento esencial e imprescindible para el ser humano, con un alto contenido social y cultural. Sobre el tema, referencia es CASTRO, José Esteban, *Water, Power and Citizenship*, Ed. Palgrave MacMillan, Hampshire, 2006.

El principal conflicto, empero, consiste en la diferencia de percepción respecto los recursos hídricos, como un bien común, de todos, o un bien privado, accesible tan solo con el pago de un precio dispuesto por las leyes del mercado. En este sentido se manifiestan WISSEN y NAUMANN, al indicar que “What is involved here is the struggle between the logic of water as a public good that should be accessible to everybody independently of his or her purchasing power, and the logic of water as a commodity that is produced and sold under capitalist market conditions”. WISSEN, Markus y NAUMANN, Matthias, “A new logic of

recuperación de los dictados de LEFEBVRE y su derecho a la ciudad<sup>948</sup>.

Estas transformaciones –la globalización, un cambio de mentalidad social contra las políticas neoliberales y de austeridad que regían la economía y la Administración durante los años ochenta y noventa y el resurgir del Derecho a la Ciudad desde parte de la doctrina– inciden de forma directa en la forma de prestar los servicios públicos locales, generando un clima de cambio en los gobiernos municipales, sobre todo, por las presiones ciudadanas vividas. Sin embargo, la intensidad del cambio no es la misma entre los diferentes Estados, del mismo modo que las privatizaciones no se produjeron del mismo modo. Todo ello ha derivado en que el propio proceso y movimiento remunicipizador no haya sido vivido, acogido y haya fructificado del mismo modo en todos los municipios.

---

infrastructure supply: the commercialization of water and the transformation of urban governance in Germany”, en *Social Justice*, núm. 3, vol. 3, 2006, p. 21.

<sup>948</sup> LEFEBVRE, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, Ed. Península, Barcelona, 1978. La aproximación que el filósofo francés hace al concepto propuesto constituye, en su esencia, en la posibilidad del ciudadano, del habitante –más concretamente, para LEFEBVRE, la clase obrera, que ha sido desplazada a la periferia de las ciudades–, de pensar y construir la ciudad. La recuperación de su texto se produce, en términos generales, por la conciencia ciudadana de que las ciudades se han convertido en una mercancía más, en un producto del mundo global, –tal como constata la socióloga Saskia SASSEN, en *The Global City*–. En este sentido, véase COSTES, Laurence, “Del derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna”, en *Urban*, núm. 2, 2011, pp. 1 - 12; del mismo autor, “Le Droit à la ville de Henri Lefebvre: quel héritage politique et scientifique?”, en *Espaces et sociétés*, núm. 140 - 141, 2010, pp. 177 - 191.

En este sentido es importante destacar la Resolución 71/256, Nueva Agenda Urbana, de 23 de diciembre de 2016, de la Asamblea General de Naciones Unidas [A/RES/71/256], cuyo origen es la conferencia Habitat III, celebrada en Quito, donde se constata la voluntad de una “ciudad para todos, refiriéndonos a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos y buscando promover la inclusividad y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos”. Ello, y siguiendo el texto de la Resolución, solo es posible de la mano de un “acceso equitativo y asequible a la infraestructura física y social básica sostenible para todos, sin discriminación [...] el agua potable y el saneamiento”. Esta norma, si bien de *soft law*, tal como sucede con el reconocimiento al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento efectuado en la Resolución 64/292 de Naciones Unidas, podemos advertir como es un paso al frente en la voluntad de dotar, tanto a ciudades como a asentamientos urbanos, de unos mínimos que garanticen la igualdad y la dignidad del ser humano.

La ciudad constituye un espacio de socialización imprescindible para la convivencia, siendo, asimismo, el poder público encargado de satisfacer las más básicas necesidades del ciudadano, y, a su vez, se erigen como núcleo de la democracia, permitiendo la intervención directa de los vecinos del Municipio en la toma de decisiones. Y todo ello debe ser puesto en relieve, a fin de no desvirtuar la ciudad, el derecho a la ciudad y el derecho en la ciudad que todos tenemos. AUBY, Jean - Bernard, “La ciudad, ¿Nueva frontera del derecho administrativo?”, en *TransJus Working Papers Publications*, núm. 3, 2018, pp. 1 - 17.

## 1. La Unión Europea ante la remunicipalización de servicios públicos.

Los procesos de recuperación de servicios públicos por parte de los Ayuntamientos están siendo, en cierto modo, una tendencia que de momento se mueve más en el ámbito de lo político que en el de la materialización efectiva de estos cambios en la gestión pública que promueven. Veamos la postura que adopta la Unión Europea en torno a los procesos de remunicipalización, determinando si los dictados europeos condicionan esta posibilidad.

Ha existido, sin duda, una politización del debate en torno a la gestión de los servicios públicos, que en el ámbito europeo ha tenido gran repercusión, por ejemplo, a través de movimientos ciudadanos en que se reclama que desde las instituciones europeas se reconozca –y se promueva a nivel mundial su protección– el derecho humano a acceder a una cantidad suficiente de agua potable. Este es el objetivo principal del ya mencionado movimiento *Right2Water*: promover una normativa que asegure una gestión responsable y pública del servicio de abastecimiento de agua. Sin embargo, un con el éxito que supuso la Iniciativa Ciudadana Europea promovida por la plataforma mencionada, desde las instituciones europeas no ha existido una gran acogida de sus posicionamientos, aunque si ciertas consideraciones han sido adoptadas. Ejemplo de ello sería la Directiva (UE) 2015/1787 de la Comisión de 6 de octubre de 2015, por la que modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Se manifiesta desde las instituciones europeas un claro interés sobre las cuestiones vinculadas a las aguas, sobre todo desde una perspectiva de calidad en el suministro del recurso<sup>949</sup>.

Una primera referencia ineludible al tratar los procesos de remunicipalización –del servicio de abastecimiento de agua– es la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de

---

<sup>949</sup> Muestra de ello son las declaraciones vertidas en la Carta Europea del Agua, texto redactado en mayo de 1968 en Estrasburgo. De entre las afirmaciones podemos destacar:

- No hay vida sin agua. El agua es un tesoro indispensable para toda actividad humana.
- Los recursos de agua dulce no son inagotables. Es necesario conservarlos, controlarlos y, siempre que sea posible, incrementarlos.
- Contaminar el agua es atentar contra el ser humano y contra todos los seres vivos.
- La calidad del agua debe mantenerse en unos niveles suficientes según los correspondientes usos; sobre todo debe satisfacer las exigencias de salud pública.

actuación en el ámbito de la política de aguas<sup>950</sup>. El objetivo de esta disposición, comúnmente conocida como Directiva Marco del Agua (DMA, en adelante) es la protección<sup>951</sup> de este recurso natural para “garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo” (art. 1 DMA).

El primer Considerando de la DMA dictamina que el agua “no es un bien comercial como los demás”, pero, aun así, tiene la consideración de bien comercial<sup>952</sup>. El Considerando 15, por su parte, califica al servicio de abastecimiento de agua como un servicio de interés general<sup>953</sup>.

Bajo la perspectiva europea, por lo tanto, los servicios de abastecimiento de aguas –también de depuración– son calificados como servicios de interés económico general<sup>954</sup>. Como la propia denominación indica, estos servicios cumplen una misión clara, la satisfacción del interés general, si bien a su vez se trata de actividades con un contenido comercial o mercantil –similar a cuando la Directiva Marco del Agua hace referencia al contenido económico del agua–<sup>955</sup>.

---

<sup>950</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 22/12/2000, L/327

<sup>951</sup> Debemos vincular la protección a los recursos hídricos al art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que, con relación a la protección del medio ambiente, prevé que las políticas continentales se debe fomentar el desarrollo sostenible.

<sup>952</sup> En un sentido similar encontramos un precedente internacional, la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, celebrada en Dublín en enero de 1992, en cuya Declaración se anuncia, en el primer principio, que “el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente”, cierra ésta con un cuarto principio, manifestando que “el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocerse como un bien económico”.

<sup>953</sup> Nos debemos remitir, en este caso, al art. 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que vincula estos servicios a la “promoción de la cohesión social y territorial” debiendo la Unión y los Estados miembros “velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido”. Esto indica una preeminencia de los indicadores económicos y financieros, al ser previstos de forma expresa en el texto del artículo.

<sup>954</sup> Por todos, véase LAGUNA DE PAZ, José Carlos, *Servicios de interés económico general*, Ed. Civitas, Madrid, 2009.

La Directiva Marco del Agua también se refiere, en el Considerando 15 al abastecimiento de agua como un servicio de interés general. Como indica PAREJO ALFONSO, lo crucial sigue siendo, en el nuevo orden constitucional-comunitario, la prestación del servicio público atendiendo a lo que lo define como aquella actividad que cubre las necesidades de los ciudadanos y que, por lo tanto, cumple con una función de interés general, la regularidad, la continuidad, la no discriminación. “La asunción por los poderes públicos de una actividad como servicio público, para abrir posteriormente su gestión a particulares, no puede tener otra justificación que la de servir los intereses generales y asegurar la vigencia de otros bienes y principios o derechos constitucionales” (p. 55), que en materia de abastecimiento de agua, “ha de estarse [...] la reserva a favor de las entidades locales en el artículo 86.3 LRBRL, pudiendo la prestación del servicio gestionarse de forma directa o indirecta” (p. 66). PAREJO ALFONSO, Luciano José, “Servicios públicos y servicios de interés general. La renovada actualidad de los primeros”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, pp. 51 - 68.

<sup>955</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde sobre los servicios de interés general*, Bruselas, 21/05/2003, COM(2003) 270 final, p. 11.



Es interesante la manifestación, recogiendo lo que la Directiva Marco del Agua anuncia, realizada por la Comisión Europea en referencia a la Iniciativa Ciudadana Europea de *Right2Water*<sup>956</sup>:

“La Directiva marco sobre el agua de la UE reconoce que «el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal». Ciertos derechos y principios enunciados en la Carta de los derechos fundamentales de la UE pueden interpretarse también como directamente pertinentes por lo que se refiere al acceso al agua potable segura y a un saneamiento mejor. La protección efectiva de derechos fundamentales como el derecho a la dignidad (artículo 1) o el derecho a la vida (artículo 2) se ve claramente afectada por la falta de acceso al agua potable segura y al saneamiento. Por otra parte, es preciso tener también presente a este respecto el compromiso de la UE con un alto nivel de protección del medio ambiente (artículo 37)”.

Vemos de este modo como, de manera similar a la tarea realizada por el Comité DESC en la Observación General nº 15, la Comisión invoca ciertos artículos de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE como sustento a un derecho humano al agua, un derecho que la propia Directiva Marco del Agua parece inducir en el art. 1 al considerar que es necesario “garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterráneo en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo”.

Tras años de desarrollo, por parte de las instituciones europeas, de políticas favorecedoras de las liberalizaciones y privatizaciones de servicios y sectores gestionados por autoridades públicas<sup>957</sup>, el Tratado de Lisboa de 2007 cambió esta tendencia<sup>958</sup>. Y así lo declara el Protocolo nº 26 al Tratado, al disponer que las autoridades nacionales, regionales y locales gozan de una “amplia capacidad de discrecionalidad” a la hora de “prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general”.

Una idea, la de detener estos procesos de liberalización, que encontramos reafirmada en el Considerando 6 de la Directiva 2014/23/UE, del Parlamento Europeo y

---

<sup>956</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea “El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!”, en Bruselas, 19/03/2014, COM(2014) 177 final, p. 3

<sup>957</sup> Principalmente, durante los años 90, a través de la introducción en la gestión pública de los principios que inspiraban el New Public Management, las cuales tuvieron gran aceptación en Bruselas.

<sup>958</sup> Un año antes, la Directiva 2006/123/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los Servicios en el mercado interior ya excluyó de la libre prestación de servicios los servicios de distribución y suministro de agua y los servicios de aguas residuales (art. 17.1.c).

del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que se manifiesta en los siguientes términos, al establecer que no es objeto de la Directiva “tratar la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas, ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios”. Esta voluntad puede aparecer reafirmada tanto en el mencionado Considerando 5 de la misma Directiva 2014/23/UE, como en el artículo 2, que establece que “no requiere la privatización de empresas públicas que presten servicios al público”.

A priori, pudiera parecer que la Unión adquiere una tendencia un tanto proteccionista en relación al recurso hídrico –de la mano de la DMA y del art. 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>959</sup>– como permisiva respecto de la decisión –discrecional– de gestionar de los servicios públicos según el criterio de la Administración competente<sup>960</sup>.

Pero existe una clara preferencia desde las instituciones de la Unión Europea a incentivar el uso de la colaboración público-privada para la prestación de servicios<sup>961</sup>. Una promoción que en el Considerando 3 de la Directiva 2014/23/UE se expresa de forma clara al aducir que “los contratos de concesión representan instrumentos importantes [...] permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado y contribuyendo a lograr eficiencia y aportar innovación”<sup>962</sup>.

---

<sup>959</sup> Artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible

<sup>960</sup> Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, el Considerando 8 se manifiesta del siguiente modo: “Conviene recordar asimismo que la presente Directiva no ha de afectar a la legislación en materia de seguridad social de los Estados miembros. Tampoco debe tratar la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas, ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios”.

Esta libertad de decisión respecto los modos de gestionar el servicio de abastecimiento de agua parece mantenerse intacto. PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, “El agua, los servicios de interés general...”, *op. cit.*, pp. 317 - 319.

<sup>961</sup> El Considerando 1 de la Directiva 2014/23/UE pone en duda que “las autoridades públicas no den un uso óptimo a los fondos públicos, con lo que los ciudadanos de la Unión no podrían disfrutar de unos servicios de calidad al mejor precio”

<sup>962</sup> Con relación a la posible mayor eficiencia en la colaboración público-privada, vid. Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, Asociaciones público – privadas en la UE: deficiencias generalizadas y beneficios limitados, 2018. También el informe de EURODAD, What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development, 2015. La contratación es un factor clave en la política comunitaria, y sin duda, la colaboración público - privada se erige como un pilar fundamental en los años venideros en la prestación de servicios públicos. Así lo manifiesta GIMENO FELIÚ, Jose María, “Remunicipalización de servicios locales...”, *op. cit.*, pp. 50 - 71.

La Unión Europea se constituye con un ánimo claro, la creación de un mercado interior libre<sup>963</sup>, sin fronteras, en que la libre circulación se erige como pilar básico, también en materia de servicios<sup>964</sup>. Esta libertad, tal como hemos visto, se manifiesta en la libertad que los Estados miembros y, incluidos, los Entes Locales, tienen a la hora de seleccionar el modo de gestionar los servicios de su competencia<sup>965</sup>, en concreto, de los de abastecimiento de agua<sup>966</sup>.

## 2. Las remunicipalizaciones en Europa.

### A. La remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua en París.

La Ciudad de la Luz ha actuado como un faro guiando a los navegantes en un mar revuelto, indicando y capitaneando los procesos de remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua. Mayor sorpresa genera el caso francés, sobre todo, atendiendo a

---

<sup>963</sup> CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, “Servicios de interés general y mercado interior”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 59 - 85.

<sup>964</sup> Art. 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación”.

<sup>965</sup> En el caso de la remunicipalización, y concretamente, en el caso en que se proceda a asumir la gestión directa a través de la figura del rescate de la concesión de servicio público, el derecho europeo condiciona esta potestad administrativa, derivada no de una sanción al contratista por incumplimiento, sino por razones de interés general. GIMENO FELIU, José María, “La remunicipalización de servicios públicos locales...”, *op. cit.*, pp. 69 - 72. Como el autor indica, “esta opción del rescate, entendida como una prerrogativa administrativa, en mi opinión, queda condicionada (si no eliminada, tal y como se viene entendiendo) por la nueva regulación sobre resolución que se contiene en la Directiva 2014/23, de concesiones”.

Estos condicionantes implican, *de facto*, una limitación a la posibilidad administrativa de rescatar las concesiones, de ejercer las funciones administrativas típicas que, en este caso, si bien implica la necesidad de justificar la oportunidad –de proceder al rescate–, no por ello debe cohibirse. Es la propia justificación, prevista en la memoria, y el posterior, si procede, enjuiciamiento, el que determinará si la Administración está actuando conforme a la búsqueda, protección y mejora del interés general que redundan en beneficio de los ciudadanos. ALEMANY GARCÍAS, Juan, *El contrato de concesión de servicios...*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>966</sup> DE LA SIERRA MORÓN, Susana, “El ámbito de aplicación de la Directiva y los Servicios excluidos: una plasmación de las mutaciones de la Constitución Económica Europea”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 12, 2010, p. 235. En igual sentido, GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, “La indefinición normativa del concepto de servicio de interés general y su ámbito material”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 25 - 57.

que el país galo ha sido, y es, un lugar de constitución de numerosas empresas dedicadas al abastecimiento de agua y lugar de nacimiento de Suez y Veolia<sup>967</sup>, dos de las grandes multinacionales dedicadas, entre ya muchas otras actividades, a la provisión de servicios vinculados a la gestión de las diferentes fases del ciclo del agua para municipios de todo el mundo.

En Francia, los operadores públicos proporcionan abastecimiento de agua a un 35% de la población, mientras que, en el caso del saneamiento, las empresas públicas son las encargadas de realizar esta actividad a un 47% de la población. Para el resto de franceses, el suministro y saneamiento de aguas se presta por empresas privadas<sup>968</sup>, que gestionan el servicio a través de contratos de una duración que oscila entre los 7 y los 20 años<sup>969</sup>.

El servicio público de suministro de agua, en Francia, viene configurado como aquel que comprende “*tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine*”<sup>970</sup>. Aun confirmando la competencia local, como asume CHIU, el sistema francés se caracteriza por una preferencia por la gestión indirecta del servicio, sobre todo atendiendo a las necesidades económicas y técnicas del servicio<sup>971</sup>. Ante esta situación, sin embargo, en Francia, en los últimos años, se están acogiendo en muchos municipios las tesis

---

<sup>967</sup> Fruto de las nuevas necesidades urbanas, en pleno siglo XIX, nacen en Francia las antecesoras de Suez y Veolia, la *Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage* (1880), conocida hoy día como Suez y, mediante Decreto de 1853 de Napoleón III, la *Compagnie Générale des Eaux*, actual Veolia. VALDOVINOS, Joyce, “The remunicipalization of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications”, en *Water International*, núm. 2, vol. 37, 2012, p. 108.

Una perspectiva historia sobre la evolución del servicio de abastecimiento de agua en Francia, BOCQUET, Denis; CHATZIS, Konstantinos y SANDER, Agnès, “L'universalisation de la distribution de l'eau de Paris, 1830 - 1930”, *Métropolis*, núm. 76 - 77, 2009, pp. 137 - 141.

<sup>968</sup> Francia es uno de los Estados europeos con más presencia de empresas privadas en la gestión del agua, en materia tanto de abastecimiento como de saneamiento. EUREAU, *Statistics Overview on Water and Wastewater in Europe 2008*, Brussels, June 2009, p. 38

<sup>969</sup> BAUBY, Pierre y SIMILIE, Mihaela M. “La remunicipalisation de l'eau a Paris - Etude de Cas”, *CIRIEC International Commission Scientifique Service Publics*, Document de Travail, 2014, p. 4

<sup>970</sup> Article L2224-7, Code général des collectivités territoriales. Igualmente, el Article L2224-7-1 del mismo Código establece que “Les communes sont compétentes en matière de Distribution d'eau potable”. *Vid.* Conseil d'État, *L'eau et son droit*, 2010, p. 43. El artículo 72 de la Constitución francesa se establece un principio de libre administración para las entidades territoriales, de modo que en virtud de dicha libertad, los municipios podrán determinar la organización y funcionamiento de las tareas de su competencia, entre ellas, las relativas al abastecimiento y saneamiento de aguas.

<sup>971</sup> CHIU, Victoria, “Vers la «remunicipalisation» du service public d'eau potable en France”, en *Pyramides, Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique*, núm. 25, 2013. Disponible en: <https://journals.openedition.org/pyramides/985#ftn10>

Cuestión también abordada por NEMERY, Jean-Claude, “Francia”, en TORNOS MAS, Joaquín (Dir.), *Observatorio del Ciclo del Agua 2019*, Ed. Aranzadi, 2020, p. 88 - 90.

remunicipalizadoras, de recuperar la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua delegados.

El inicio del proceso remunicipizador de París empieza en la campaña para las elecciones municipales de 2008<sup>972</sup>, momento en que el candidato a la reelección Bertrand Delanoë avanza, como movimiento de cara a las elecciones, en un comunicado de prensa de 5 de noviembre de 2007 la intención de “*confier à un opérateur public unique la responsabilité de toute cette chaîne du cycle de l'eau, de la production à la distribution*”<sup>973</sup>. Del 9 al 16 de marzo de 2008 se celebraron las elecciones municipales en París, siendo el resultado de éstas la reelección del alcalde socialista Bertrant Delanoë.

Años antes, en 1984, el otrora Primer Ministro de Francia y Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac, que ocupaba el asiento del *Hôtel de la Ville* (desde 1977 a 1995), confió la distribución de las aguas en la ciudad de París, a través de dos contratos<sup>974</sup>, dos que venían a representar las orillas del río Sena que dividen la ciudad de París. La parte izquierda del Sena se confió a *Lyonnaise des Eaux* (del grupo Suez) y la orilla derecha del Sena pasó a ser gestionada por *Compagnie des Eaux de Paris* (filial de la *Compagnie Générale des Eaux*, parte del grupo Veolia)<sup>975</sup>.

---

<sup>972</sup> Sin embargo, la recuperación de la gestión directa del abastecimiento de agua en París empieza a fraguarse en el mandato anterior del alcalde socialista –con el apoyo de comunistas y *Les Verts*–, durante el período 2001 - 2008. BANCE, Philippe (Dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Ed. Presses Universitaires de Rouen et du Harve, Mont-Saint-Aignan, 2017, p. 207.

En unas declaraciones de 19 de noviembre de 2001, el alcalde posiciona claramente la futura acción municipal sobre materia de abastecimiento de aguas, indicando que la creación de una comisión sobre el análisis del servicio público tiene como objetivo: “Instaurer la transparence, donner aux citoyens les moyens réels de contrôle sur un bien qui concerne directement leur vie quotidienne, obtenir le meilleur service public au meilleur coût: telles sont les orientations de l'équipe municipale pour les années qui viennent”. SINAÏ, Agnès, *L'eau à Paris. Retour vers le public*, publié par Eau de Paris, Paris, Seconde édition, avril 2014, p. 20.

<sup>973</sup> *Communiqué de Presse du maire de Paris, Bertrand Delanoë: l'eau à Paris du Lundi 5 novembre 2007*. Disponible en: [https://www.acme-eau.org/Eau-a-Paris-Delanoe-pour-un-operateur-public-unique-articles-de-presse--communiques-de-presse\\_a1817.html](https://www.acme-eau.org/Eau-a-Paris-Delanoe-pour-un-operateur-public-unique-articles-de-presse--communiques-de-presse_a1817.html)

<sup>974</sup> Contratos que conferirían “Le droit exclusif d'assurer au profit des abonnés le service [...] d'entretenir dans ledit périmètre [...] tous ouvrages et canalisations nécessaires au service” siendo las empresas las “responsable du fonctionnement du service qui lui est confié [...] exploite le service à ses risques et périls”. Extracto del contrato localizado en BAUBY, Pierre y SIMILIE Mihaela, “La remunicipalisation de l'eau à Paris et l'internalisation des missions de service public”, en BANCE, Philippe (Dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Ed. Presses Universitaires de Rouen et du Harve, Mont-Saint-Aignan, 2017, p. 208.

<sup>975</sup> LE STRAT, Anne, *Una victoria contra las multinacionales...*, *op. cit.*, p. 37.

Estas dos empresas, tal como sucedió en nuestro país, se instalaron durante la segunda mitad del siglo XIX. PIGEON, Martin; McDONALD, David; HOEDEMAN, Olivier; KISHIMOTO, Satoko (Eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013, p. 30.

Sin embargo, el proceso de delegación de funciones a las compañías privadas no se detuvo aquí, y dos años más tarde, en febrero 1987, se constituye una Sociedad de Economía Mixta, SAGEP (*Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris*) –que años más tarde sería rebautizada como *Eau de Paris*–, de capital público y privado<sup>976</sup>, por un período de 25 años, siendo la encargada, a más de la distribución de las aguas, de la producción<sup>977</sup>. De este modo, la producción y transporte del agua en la ciudad de París, que hasta entonces todavía se habían mantenido en la esfera de prestación directa del Ayuntamiento, pasan a gestionarse de modo indirecto, confirmando la total externalización del servicio.

Los contratos, cuya vigencia se extendía a 25 años<sup>978</sup>, tenían como fecha final diciembre de 2009, abriéndose en ese preciso momento la posibilidad de recuperar la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua. Esta posibilidad quedaba condicionada, en todo caso, a la reelección del alcalde socialista Delanoë, el cual se había comprometido, en caso de repetir mandato, a devolver a manos públicas los servicios de producción, transporte, distribución de agua, así como la facturación de ésta.

La decisión de no renovar los contratos que el Ayuntamiento tenía concertados con las multinacionales del agua se tomó los días 24 y 25 de noviembre de 2008<sup>979</sup>. Sin

---

<sup>976</sup> Capital de la empresa dividido entre un 70% ostentado por el Ayuntamiento, un 14% repartido entre la *Compagnie Générale des Eaux* y *Lyonnaise des Eaux*.

<sup>977</sup> SINAÏ, Agnès, *L'eau à Paris. Retour vers le public*, publié par Eau de Paris, Paris, Seconde édition, avril 2014, p. 16.

<sup>978</sup> Es importante mencionar el papel trascendental que jugaron tanto la conocida como *Loi Sapin* – loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques–, como la *Loi Barnier* – Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement–. Ambas normas vinieron a limitar el tiempo en las concesiones en los servicios del ciclo del agua, imponiendo un tope máximo de 20 años, y siendo aplicado de modo retroactivo a los contratos firmados con anterioridad a 1993. VALDOVINOS, Joyce, “The remunicipalization of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications”, en *Water International*, núm. 2, vol. 37, 2012, p. 110. En igual sentido se manifiestan GUÉRIN-SCHNEIDER, Laetitia, BONNET, Frédéric y BREUIL, Lise, “Dix ans de loi Sapin dans les service d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française” en *Responsabilité et environnement*, núm. 31, 2003, pp. 44 - 57.

<sup>979</sup> Decisión motivada en gran medida por el incremento del precio del agua –y subsiguiente incremento de beneficios en las cuentas de las concesionarias– en la gran mayoría de ciudades francesas y, concretamente, en la ciudad de París, sumado a todo ello la opacidad en la actuación de las concesionaras, las cuales en Francia conformaban un verdadero oligopolio. CIRELLI, Claudia, “La gestión del servicio público de agua potable en Francia: ¿un modelo a debate o en crisis?”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, núm. 40, 2008, pp. 64 - 72.

Como indica PIGEON: “las tarifas de agua en París aumentaron en más de un 90% entre 1991 y 1997, mientras que en el mismo periodo sólo aumentaron en un 51.5% en otras ciudades francesas de más de 100,000 habitantes”. PIGEON, Martin, “Une eau publique pour Paris: simbolismo y éxito en el corazón del agua privada”, en PIGEON, Martin; McDONALD, David, HOEDEMAN, Olivier, KISHIMOTO, Satoko (Eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013, p. 32.

embargo, no todo finalizó con la declaración del *Conseil de Paris*. Fueron clave actos anteriores y posteriores para, de modo efectivo, remunicipalizar el servicio en la ciudad de París. Un primer paso consistió en expulsar, mediante voto, a los operadores privados de SAGEP, y la consecuente compra de sus participaciones<sup>980</sup>. El mes de julio de 2008, SAGEP compró las participaciones que todavía ostentaba *Caisse des Dépôts et Consignations*. Con este paso la Empresa Mixta pasaba a ser de titularidad pública al 100%<sup>981</sup>.

El 1 de enero de 2010 se confirma el cambio<sup>982</sup>, el cual solo fue posible por las condiciones políticas del momento en el Ayuntamiento de París –a imagen de lo que ha sucedido en varios municipios españoles–. En París el agua vuelve a manos públicas, a ser gestionada a través de una empresa municipal, *Eau de Paris*, tras los 25 años de gestión privada. Este cambio se produjo tras la decisión municipal de no renovar los contratos de distribución de agua con las empresas que desde los años ochenta venían prestando el servicio<sup>983</sup>.

---

Otros datos sobre el incremento del precio en las facturas del agua los encontramos de la mano de BARRAQUÉ, el cual indica “water price had increased outrageously in the 25 years of the contract [...] According to official data, the standard Paris drinking water bill for a consumption of 120 m3 was multiplied by 2.75, corresponding to an increase of 175% between 1985 and 2010, within which inflation accounted for 70%”. BARRAQUÉ, Bernard, “Return to drinking water supply in Paris to public control”, en *Water Policy*, núm. 14, 2012, p. 908.

Tras la remunicipalización de las aguas, los ciudadanos de París experimentaron un descenso en el precio a pagar en sus facturas, cercana al 8% respecto años anteriores. SINAÏ, Agnès, *L'eau à Paris. Retour vers le public*, publié par Eau de Paris, Paris, Seconde édition, avril 2014, p. 35

<sup>980</sup> PIGEON, Martin; McDONALD, David, HOEDEMAN, Olivier, KISHIMOTO, Satoko (Eds.), Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013, p. 35.

<sup>981</sup> BARRAQUÉ, Bernard, “Return to drinking water supply in Paris to public control”, en *Water Policy*, núm. 14, 2012, p. 907.

<sup>982</sup> Un cambio previsto en tres etapas diferentes. Una inicial consistente en la creación de una EPIC –Etablissement public local à caractère industriel et commercial–; una segunda etapa en que esta nueva sociedad pública debía asumir las tareas de producción y transporte de agua; finalmente, esta empresa debía hacerse con la distribución de aguas entre los consumidores, así como gestionar la atención al cliente y el cobro de tarifas. BAUBY, Pierre y SIMILIE, Mihaela M. “La remunicipalisation de l'eau a Paris - Etude de Cas”, *CIRIEC International Commission Scientifique Service Publics*, Document de Travail, 2014, p. 16.

<sup>983</sup> Maire de Paris, Bulletin Municipal Officiel, *Débats du Conseil de Paris*, Séance des lundi 24 et mardi 25 novembre 2008, núm. 11, mercredi 28 janvier 2009.

El alcalde de París abre la sesión, dirigiéndose a la Cambra, con las siguientes palabras:

“Mes chers collègues, nous abordons, conformément à notre ordre du jour, la question de la municipalisation de l'eau. Le projet que nous vous présentons aujourd'hui obéit à un principe simple. L'eau constitue un bien commun essentiel, elle exige donc une gestion efficace et solidaire fondée sur une maîtrise publique clairement assumée. C'est dans cet esprit que nous oeuvrons pour offrir aux Parisiennes et aux Parisiens une eau de la meilleure qualité au meilleur coût. La préservation de cette ressource, l'enjeu du développement durable et l'exigence sanitaire et sociale sont au coeur de la réforme que nous vous proposons. Nous avons en toute transparence annoncé cette décision aux citoyens à l'occasion des dernières élections municipales”.

París y el nuevo consistorio abordaron el tema del cambio de gestión por diez años, desde 2001 a 2010. No fue un camino fácil, topándose con una fuerte oposición de las multinacionales gestoras del agua, las cuales querían mantener su posición de dominio sobre los servicios de abastecimiento de agua, y más en su propio feudo, París<sup>984</sup>.

Un aspecto remarcable de la remunicipalización en París es el papel ciudadano, que si bien en momentos iniciales no fue de gran profusividad en demostraciones de conflictividad social<sup>985</sup> –aspecto crucial en gran parte del mundo a la hora de condicionar al poder público para la toma de decisiones en materia de aguas<sup>986</sup>–, empezó a destacar a partir de 2006 con la creación del *Observatoire parisien de l'eau*<sup>987</sup>. Responde a toda lógica la propia iniciativa municipal en la creación de este Observatorio ciudadano, atendiendo a que la recuperación del servicio público no se hace solo para que sea una empresa pública la que preste el servicio, sino para dotar al sistema de unos controles democráticos que, en todo caso, deben incluir al ciudadano<sup>988</sup>, no siendo éste un mero

---

<sup>984</sup> LE STRAT, Anne, *París: las autoridades locales retoman la gestión*, [Traducción de Beatriz MARTINEZ], Transnational Institute. Disponible en: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/paris-las-autoridades-locales-retoman-la-gestion-del-agua>

<sup>985</sup> LE STRAT, Anne, *Una victoria contra las multinacionales...*, *op. cit.*, p. 146.

<sup>986</sup> En especial, previstos en la TERCERA PARTE “Modelos públicos de agua encaminados a atender las necesidades de la población: la lucha continúa”, en VV.AA, *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*, Ed. El Viejo Topo, España, 2005. Se da muestra en este apartado de las reivindicaciones ciudadanas, por ejemplo, en Ucrania, donde la escasez de agua es grave, provocando la aparición de enfermedades transmitidas por el agua –tales como Hepatitis A o el síndrome del bebé azul–, hecho que, sumado al aumento de tarifas, ligado todo ello a un proceso de privatización, se tradujo en “duras protestas por parte de los consumidores, una mayor tensión social y un descenso en la recaudación de las facturas del agua” (p. 205). También en Sudáfrica, Estado asolado por el *apartheid* y sus consecuencias –como el expolio de su riqueza natural– fue asolado por las privatizaciones sistemáticas, promovidas e incentivadas por el Banco Mundial, fueron respondidas por una fuerte oposición y resistencia, focalizada sobre todo en barrios menos desfavorecidos de las grandes ciudades del país africano (pp. 198 - 199).

<sup>987</sup> <http://www.observatoireparisiendeleau.fr/>

El *Observatoire parisien de l'eau* es una comisión creada por el *Conseil de Paris* en julio de 2005, que empezó a funcionar en el año 2006 –y modificado en el Arrêt de 22 de marzo de 2013– siendo un “lieu d’échange et de réflexion à caractère consultatif”. Las principales misiones del Observatorio son la asistencia al gobierno municipal en la reflexión sobre el destino del servicio público de abastecimiento y saneamiento de agua, así como la emisión de dictámenes con objetivo de informar al Ayuntamiento sobre el sentir de los usuarios respecto del servicio.

<sup>988</sup> Sin duda es necesario abordar en nuestro país el debate sobre el control, tanto si el prestador es público como privado, que los ciudadanos pueden, y deben ejercer, sobre el servicio, siendo un síntoma esto ya no de calidad del servicio, sino del sistema público. En este sentido, pionero en la materia, ARANA GARCÍA, Estanislao, “Los servicios urbanos del Agua en el derecho español: la necesidad de un real y efectivo control público independientemente de la fórmula de la gestión utilizada en su prestación”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín (Ed.), *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad*, Ed. Universitat d’Alacant, Alacant, 2019, pp. 623 - 642. Trabajo sobre la materia que también merece ser destacado el de CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, “Control social y sostenibilidad”, en ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.) y BURGOS GARRIDO, Belén (Coord.), *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua. Hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 443 - 465.



usuario, sino un actor importante en el ciclo del agua<sup>989</sup>.

En la última modificación del *Observatoire* efectuada por el *Conseil de Paris* en el Arrêt de 22 de marzo de 2013 se especifica la composición, un tanto heterogénea, del órgano consultivo:

- Cargos electos parisinos, en concreto, un representante de cada Ayuntamiento de Distrito y un miembro por cada grupo político con representación en el *Conseil de Paris*;
- Representantes de los usuarios del agua de Paris, tales como asociaciones de consumidores, de inquilinos, organizaciones de protección al medio ambiente, etc.
- Agentes institucionales del agua, medio ambiente, salud y asuntos locales, como un representante de la propia *Eau de Paris*, pero también de otras agencias, como la de *Environnement et de la Maîtrise de l'Energie*.
- Finalmente, también forman parte de este Observatorio las Universidades y organismos de investigación especializados en materia de agua.

#### B. La remunicipalización parcial del abastecimiento de agua en Berlín.

La capital alemana se acogió, como sucedió en gran parte del mundo, a las tesis privatizadoras, a las bondades de la integración de la empresa privada en el mundo de la prestación de los servicios públicos y, más en concreto, en los servicios vinculados al agua, desde la captación, pasando por el abastecimiento hasta la depuración de las aguas para, de este modo, cerrar el ciclo integral del agua. Con la misma intensidad en que los paradigmas de la privatización se acogieron en Berlín, la ciudad bávara empezó con la entrada del nuevo siglo, a reconsiderar esta opción, iniciando, en paralelo a París<sup>990</sup>, un proceso de remunicipalización, con la clara voluntad de culminar con la recuperación del servicio para ser prestado por las autoridades públicas.

---

<sup>989</sup> France Eau Publique, *Manifeste pour une eau durable. La gestion publique, un choix d'avenir pour les territoires*, p. 52 y ss.

<sup>990</sup> Una comparación de ambos procesos está disponible en: BAUBY, Pierre; HECHT, Christa y WARM, Stephanie, "Water remunicipalisation in Berlin and Paris: Specific processes and common challenges", en CIRIEC, núm. 7, 2018.

Berlín presenta una especificidad notoria respecto otras ciudades europeas, con una clara afectación a los servicios públicos municipales y, a la propia configuración de la ciudad: la caída del Muro en 1989 provocó la reunificación de Berlín Este y Oeste, la unión de “dos mundos” que pasaban a convergir en uno de solo, regido por una ideología y sistema diametralmente opuesto al que regía en la capital de la extinta República Democrática Alemana. La reunificación alemana implicó la necesaria conexión entre las diferentes redes de proveimiento de agua a los ciudadanos<sup>991</sup>, todo ello implicando un alto nivel de inversión que provocó un fuerte incremento de las tarifas de agua<sup>992</sup>, siendo también repercutidas a los berlineses del este, ciudadanos con menos poder adquisitivo en el momento de la reunificación<sup>993</sup>.

Los inicios del abastecimiento de agua en Berlín se remontan al año 1852, tras la decisión del gobierno prusiano de contratar a la empresa británica *Fox and Frampton*<sup>994</sup>, a fin de proveer a la ciudad de una fuente constante de agua, ante la imperiosa necesidad de la ciudad. A diferencia de París, con el río Sena, Berlín se erige en una zona eminentemente seca, sin un río importante o caudaloso –los ríos más cercanos a Berlín son el Spree y el Havel– apto para la captación de agua y posterior distribución para suministrarla. Esta situación requiere de una importante intervención tecnológica, así como una adecuada planificación, a fin de asegurar el abastecimiento de la población berlinesa. En 1853, la empresa fundada en Londres sería rebautizada por *Berlin Water*

---

<sup>991</sup> Principalmente dado que, tras la división de la capital alemana en 1949, los servicios de abastecimiento de agua fueron, a su vez, seccionados, pasando a ser cada una de las partes de la actividad encomendadas a los diferentes gestores de la ciudad.

<sup>992</sup> *Remunicipalisation of Water Utilities. A desk review of selected case studies*, p. 20. Como se indica en el texto referenciado, las tarifas del agua incrementaron, en el periodo entre 1992 y 1999 un 150%.

<sup>993</sup> Los diferentes modelos sociales, económicos y culturales que presentaban las dos partes en que Berlín fue dividida tras la Segunda Guerra Mundial tuvieron una importancia significativa, durante la reunificación, en las futuras políticas públicas a adoptar. En general, se produjo una situación de cierto colapso económico, así como un fuerte incremento del paro y una alta inflación, si bien todo esto afectó más severamente a Berlín Este, porque la parte oriental de la ciudad, en palabras de ELLGER: “used as market and not as a production region, given that there are considerable overcapacities in the West and that Western (not only West German) marketing is quicker and more efficient”. ELLGER, Christof, “Berlin: legacies of Division and Problems of Unification”, en *The Geographical Journal*, núm. 1, vol. 158, 1992, pp. 40 - 46.

<sup>994</sup> Berlín es el primer municipio alemán en que se hace partícipe al sector privado en la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable. El contrato de colaboración que se estableció entre la ciudad alemana y los industriales británicos Charles Fox y Thomas Russell Crampton se formalizó por 25 años, hasta 1881. Sin embargo, la provisión del servicio presentó altas notas de ineficacia e insatisfacción ciudadana, hecho que desencadenó en la final compra de la empresa *Berlin WaterWorks Company*, en 1873, años antes de la finalización del contrato. LANZ, Klaus y EITNER, Kerstin, “WaterTime case study - Berlin, Germany”, en *WaterTime*, research project supported by the European Commission, 2005, pp. 21 - 22.

*Works Company* y daría inicio a su actividad con la puesta en funcionamiento de la primera instalación en *Stralauer Tor*<sup>995</sup>.

Los años 90 sin duda representan un tiempo de cambio en Alemania y, más en concreto, en Berlín<sup>996</sup>. La caída del Muro implica la asunción, e imposición, a gran parte de la ciudadanía de un nuevo modelo con el que no habían convivido. Y para hacer frente a ese nuevo reto, se estableció como objetivo “la venta de activos públicos a inversores privados [...] por la difícil situación presupuestaria y la presión que surgió en Alemania por los costos de la unificación, costos que aumentaron a raíz de la crisis financiera mundial de 2008”<sup>997</sup>.

El primer paso hasta la privatización –parcial– de la *Berliner Wasserbetriebe* se inicia en 1994, año en que la coalición entre la democracia cristiana de la CDU y la socialdemocracia alemana representada por la SPD, dirigían la ciudad de Berlín. Durante ese año se iniciaron los procesos necesarios para adaptar a la compañía de abastecimiento de agua a una economía globalizada e influenciada por los dictados, que desde los años 80, imponían el modelo privatizador como preferible, ante las supuestas mejoras en términos de eficacia y de calidad del servicio<sup>998</sup>. Este constituiría el primer paso hacia la privatización parcial del servicio de abastecimiento de agua potable en la ciudad de Berlín. En 1994 se transforma, si bien bajo la titularidad municipal de la empresa<sup>999</sup>, la *Berliner Wasserbetriebe* en una empresa pública regida por el derecho privado<sup>1000</sup>.

---

<sup>995</sup> TKALEC, Maritta, “Why the English built Berlin’s first waterworks”, en *Berliner Zeitung*, 30/03/2021. Disponible en: <https://www.berliner-zeitung.de/en/why-the-english-built-berlins-first-waterworks-li.149349>

<sup>996</sup> Una aproximación completa a la influencia que las nuevas políticas neoliberales de los años ochenta, y su incorporación en la mentalidad de la política de Berlín, concluyendo en la privatización parcial de la empresa prestadora del servicio de abastecimiento de agua potable, véase BEVERIDGE, Ross, *A politics of inevitability. The privatisation of the Berlin Water Company, the Global City Discourse, and Governance in 1990s Berlin*, Ed. VS Research, Germany, 2012. Esta influencia neoliberal tiene, como indica el autor, un punto álgido, cuando “On the 24th June 1997, *der Koalitionsausschuss* (the Coalition Committee) of the CDU and SPD, formally declared that privatisation of BWB should be discussed [...] By the end of the summer of 1997, members of both the SPD and CDU leaderships had openly called for privatisation of BWB” (p. 129).

<sup>997</sup> WOLLMANN, Hellmut, “Alemania”, en TORNOS MAS, Joaquín (Dir.), *Observatorio del Ciclo del Agua 2019*, Ed. Aranzadi, 2020, p. 35.

<sup>998</sup> BEVERIDGE, Ross; HÜESKER, Frank y NAUMANN, Matthias, “From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company”, en *Geoforum*, vol. 51, 2014, p. 70.

<sup>999</sup> Sobre la actividad empresarial e industrial de los municipios alemanes, en especial durante la crisis económica, véase ORTEGA BERNARDO, Julia, “Reformas en la legislación de régimen local en Alemania en el contexto de la crisis económica”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 28, 2012, p. 74 - 76.

<sup>1000</sup> Water remunicipalisation tracker, 2014. [http://www.remunicipalisation.org/#case\\_Berlin](http://www.remunicipalisation.org/#case_Berlin)

Finalmente, el 29 de octubre de 1999<sup>1001</sup> se consuma la privatización parcial del servicio de abastecimiento de agua y del saneamiento en la capital bávara, tras la formalización de un partenariado público - privado entre el municipio de Berlín, titular de la empresa *Berliner Wasserbetriebe*, y tres compañías privadas: Vivendi –actualmente Véolia–, la multinacional energética alemana RWE y la compañía de seguros, también alemana, Allianz –que años más tarde, en 2002, vendería su participación a los otros dos socios privados–<sup>1002</sup>. Ambas empresas adquirieron, por un valor de 3.3 billones de Marcos (unos 1.7 millones de euros) al municipio a fin de adquirir el 49.9% de las acciones de la empresa de abastecimiento y saneamiento berlinesa<sup>1003</sup>, mientras que la ciudad mantenía el 50.1% de las acciones de la *Berliner Wasserbetriebe*.

Con el inicio del segundo milenio, los cambios suceden en Berlín, y en el sector del agua. Se abre, en este período, un nuevo gobierno de coalición en la ciudad, en la que entre el SPD –*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*– y el partido de izquierda *Die Linke*, que permitió el inicio del debate sobre el cambio de modelo y revertir la situación de privatización del servicio público de abastecimiento de agua, si bien el nuevo gobierno fue objeto de severas críticas sociales por el mantenimiento de una política pro-privatización de ciertos sectores de la actividad pública municipal<sup>1004</sup>.

En paralelo al descontento social en Berlín por la no iniciativa del gobierno de la ciudad en incidir sobre el problema del agua –atendiendo a la insatisfacción ciudadana fruto del incremento de las tarifas desde 2003 y una manifiesta falta de transparencia en los contratos y en la gestión–, destaca de Berlín, en contraposición a la situación parisina, la importancia que la ciudadanía tuvo a la hora de revertir la privatización del servicio<sup>1005</sup>,

---

<sup>1001</sup> El mismo día que el *Rechnungshof* –la Oficina Federal de Auditoría– emitió un informe sobre el estado de las cuentas de la ciudad de Berlín, en que mostraba la preocupación por el alto nivel de deuda –de 46 billones de dólares–. BEVERIDGE, Ross, “Global norms, local contestation: privatization and de/politicization in Berlin”, en *Policy & Politics*, núm. 2, vol. 42, 2014, pp. 275 - 291.

<sup>1002</sup> A través del establecimiento de este partenariado público-privado, en realidad, se estaba concediendo a las empresas privadas, bajo la apariencia y el manto de la legalidad, el control absoluto sobre la actividad de la compañía de aguas, lo que implicó una abrupta subida de las tarifas –el crecimiento de éstas, en el período 2004 - 2009 fue de un 30%– así como un aseguramiento del beneficio tanto para RWE como Veolia, así como una reducción de la plantilla de trabajadores. PASSADAKIS, Alexis, “The Berlin Water Works. From commercialisation and partial privatization to public democratic water enterprise”, artículo publicado en el Institute for Agriculture & Trade Policy.

Disponible en: <https://www.iatp.org/documents/the-berlin-water-works-from-commercialisation-and-partial-privatisation-to-public-democrat>

<sup>1003</sup> LANZ, Klaus y EITNER, Kerstin, “WaterTime case study - Berlin, Germany”, en *WaterTime*, research project supported by the European Commission, 2005, p. 5.

<sup>1004</sup> BEVERIDGE, Ross, “Global norms, local contestation: privatization and de/politicization in Berlin”, en *Policy & Politics*, núm. 2, vol. 42, 2014, pp. 275 – 291.

<sup>1005</sup> En contraposición a las privatizaciones es posible encontrar diferentes movimientos ciudadanos organizados, constituyendo éstos un elemento central en la reversión de las políticas neoliberales, así como

la cual se extendía, por contrato, hasta 2028. En el año 2006 se crea la *Berliner Wassertisch*<sup>1006</sup>, la mesa del agua de Berlín –a imagen de las mesas del agua que se iniciaron en Bolivia–, cuyo principal objetivo, a través de un referéndum<sup>1007</sup>, era que, de nuevo, el agua pasase a estar gestionada de modo directo por el Ayuntamiento.

Con el eslogan “*Berliners want their water back*”, en febrero de 2011 se celebra un referéndum ciudadano a fin de decidir el destino de la gestión del agua de la capital bávara. El resultado fue claro, con el voto positivo de 666.235 berlineses, representando un 98.2% de los votos emitidos sobre una participación del 27.5%, que manifestaron su voluntad de revertir la situación de concluir con la privatización del suministro de abastecimiento de agua –y de saneamiento–. Al día siguiente se publicaron los contratos suscritos entre la ciudad de Berlín y las empresas privadas que se integraban dentro de la empresa suministradora, dejando al descubierto las condiciones favorables que éstas tenían a la hora de conservar sus beneficios y su posición de dominio<sup>1008</sup>.

Tras la victoria del sí en el referéndum<sup>1009</sup>, el mandato popular era claro. Siendo así que el Ayuntamiento de la ciudad adquirió el paquete de acciones de RWE en octubre de

---

en la materialización de los dictados del Derecho a la Ciudad, *manifesto* que nos implica a ser proactivos y a decidir qué ciudad queremos y de qué modo puede ser logrado el objetivo. MARCUSE, Peter, “From critical urban theory to the right to the city”, en *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, núm. 2, vol. 13, 2009, pp. 185 - 197.

<sup>1006</sup> Iniciativa ciudadana creada el 23 de mayo de 2006, tras la publicación de un llamamiento a otras entidades, sectores, ciudadanos, asociaciones y expertos se unieran a discutir en una mesa redonda titulada “Unser Wasser verscherbelt und kein Ausweg” –Nuestra agua vendida y sin salida–.

Documento disponible en: <https://berliner-wassertisch.net/content/au/au.php>

<sup>1007</sup> Las consultas ciudadanas sobre la decisión del modelo de gestión han sido relativamente habituales en el marco de los servicios del ciclo del agua, como en Madrid, ciudad que en 2012 se produjo, en el marco de la tentativa de privatizar el Canal Isabel II, una consulta ciudadana en que 178.000 personas se mostraron contrarias a su privatización. Sobre el intento de privatizar la empresa pública madrileña, vid. CABALLERO BONALD, José Manuel, *et al.*, *Más claro el agua. El plan de saqueo del Canal Isabel II*, Ed. Traficantes de sueños, Madrid, 2014.

<sup>1008</sup> BAUBY, Pierre; HECHT, Christa y WARM, Stephanie, “Water remunicipalisation in Berlin and Paris: Specific processes and common challenges”, en CIRIEC, núm. 7, 2018, p. 18. Según el informe, tanto RWE como Veolia tenían asegurados sus beneficios “if the tariffs couldn’t be raised up by the Senate, the profits for the investors were guaranteed by the State budget”.

<sup>1009</sup> Una victoria que según BEVERIDGE se basa en varios factores. En primer lugar, el incremento del precio del agua durante el período en que el agua estuvo gestionada de modo indirecto; la insatisfacción de los sectores de izquierda con *Die Linke*; las experiencias internacionales, sobre todo de aquellas sucedidas en Latinoamérica, de los movimientos antiprivatización y; la posibilidad de accionar el referéndum como método de constatar la opinión ciudadana sobre la problemática vinculada al agua. BEVERIDGE, Ross, “Global norms, local contestation: privatization and de/politicization in Berlin”, en *Policy & Politics*, núm. 2, vol. 42, 2014, pp. 275 - 291.

“The rise in tariffs was significant under the private operator model, it was significantly less than the city had experienced in the 1990s before privatisation [...] From then on tariffs were frozen until 2003, including the first five years of the privatisation arrangement as specified in the contract, they then increased by 23% up to 2006”. *Remunicipalisation of Water Utilities. A desk review of selected case studies*, p. 22

2012 y, un año más tarde, en noviembre de 2013<sup>1010</sup>, las que todavía ostentaba Veolia<sup>1011</sup>. Tras la última compra de acciones de la sociedad *Berliner Wasserbetriebe*, la empresa pasaba a ser pública de nuevo.

La celebración del referéndum nos indica, en el caso de Berlín, que el mayor interesado en el proceso de remunicipalización, a diferencia de París, fue ciudadano, fueron los berlineses quienes tomaron la iniciativa, y posteriormente los políticos los que, ante el resultado positivo del referéndum, empezaron las negociaciones con los socios privados. Tal como BEVERIDGE indica: “*The key processes in the BWB case – commercialization, privatization, re-regulation, public contestation and moves towards remunicipalization– are indicative of the challenges and opportunities of thinking and making policy in and beyond the norms of neoliberal urban governance*”<sup>1012</sup>.

### C. El referéndum italiano de 2011.

Tras la unificación italiana culminada en el año 1870 se abrió paso el siglo XIX, siglo que, como sucedió en España<sup>1013</sup>, se mostraron graves problemas y deficiencias en las urbes italianas, fruto del exponencial crecimiento urbano. Todo ello obligó al “Estado y los Municipios se vieron ante nuevas necesidades de urgente satisfacción (...); y tuvieron que escuchar la voz del pueblo que pedía los beneficios de la libertad, progreso y mejoras económicas y morales, obras públicas, asistencia, higiene, bienestar”<sup>1014</sup>.

---

<sup>1010</sup> Dos meses antes, en setiembre de 2013, el grupo *Berliner Wassertisch* publicó la “Carta del Agua de Berlín”, documento que pretendía establecer unas bases para la democratización de la gestión del agua ante la inminente remunicipalización de la compañía *Berliner Wasserbetriebe*, buscando la transparencia, la justicia social y la cura del medio ambiente como ejes vertebradores de la gestión del agua en el nuevo contexto.

<sup>1011</sup> El Ayuntamiento de Berlín compró el 24.9% de la participación de RWE por 658 millones de euros; el porcentaje correspondiente a Veolia fue adquirido por 590 millones de euros. DORNEBERG, Ken, “Water supply in Berlin – From privatization to remunicipalization within 14 years”, October 29, 2018.

Disponible en: <https://ourconcretelungs.wordpress.com/2018/10/29/water-supply-in-berlin-from-privatisation-to-remunicipalization-within-14-year/>

<sup>1012</sup> BEVERIDGE, Ross; HÜESKER, Frank y NAUMANN, Matthias, “From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company”, en *Geoforum*, vol. 51, 2014, p. 72.

<sup>1013</sup> Una comparación entre las previsiones de la *Legge n° 103 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* italiana de 1903 y las contempladas en el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924, norma influenciada indudablemente por la doctrina y la normativa italiana, *vid.* MAGALDI MENDAÑA, Nuria, “El origen italiano de la municipalización...”, *op. cit.*, pp. 207 - 220.

<sup>1014</sup> CAMERA, C. y MAGNANI, A., Commento alla legge 29 marzo 1903, Rocca S. Casciano, 1903, p. IV. Cita localizada y reproducida de MAGALDI, Núria, “La Legge sulla municipalizzazione dei

La gestión de los servicios públicos vinculados al agua viene considerada, como de prestación obligatoria, desde la Ley de 8 de enero de 1889<sup>1015</sup>, Ley que establece al municipio como entidad responsable de asegurar: “*Ogni comune deve essere fornito di acqua potabile riconosciuta pura e di buona qualità. Ove questa manchi, sia insalubre o sia insufficiente ai bisogni della popolazione, il comune può essere, per decreto del ministro dell' interno, obbligato a provvedersene*” (art. 44), siendo obligatorio que en la prestación del servicio se asegurase la “*purezza dell'acqua potabile*” (art. 60). Se establece, de este modo, el claro interés municipal en la prestación de un servicio básico como el de suministro de agua, añadiendo a todo ello la necesidad que el cumplimiento de la obligación legal sea de la mayor calidad posible, hecho indubitavelmente rector en los servicios públicos.

El indudable paso para la conformación de una posición municipal preeminente sobre el servicio de abastecimiento de agua viene de la mano de la *Legge n° 103 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi* de 1903, norma que pasaba a municipalizar<sup>1016</sup>, para los entes locales italianos<sup>1017</sup>, los servicios de distribución de agua potable<sup>1018</sup>, así como también el saneamiento:

---

pubblici servizi de 1903 y el origen de la municipalización de Servicios en España”, en Revista de Administración Pública, núm. 190, 2013, p. 409.

<sup>1015</sup> Legge per la tutela della igiene e della sanità pubblica, n° 5849.

<sup>1016</sup> Siendo Giovanni Montemartini el máximo exponente de las tesis municipalizadoras en Italia de principios de siglo, con su obra *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, de 1902. Sobre los orígenes de la municipalización en Italia, véase GASPARI, Oscar, “Dal monopolio, alla municipalizzazione, alla liberalizzazione dei servizi pubblici: le tappe di un proceso di sviluppo nel quadro della storia del movimento comunale”, en Confservizi Cispel, in collaborazione con AEM spa Milano (a cura di), *Seconda conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali. L'innovazione al servizio dei cittadini*, Officine del Gas AEM spa - Bovisa, Milano, 3 - 5 ottobre 2000, pp. 42 - 52.

Una definición completa la ofrece BORSI: “municipalizzazione di servizi significa assunzione di servizi da parte del Comune, ed in questo significato genérico é fenomeno propio di ogni Comune, in qualunque momento storico e sotto qualunque regime. Ma in un significato piu ristretto, corrispondente a quello accolto dalla nostra legislazione e dalla nostra dottrina, nonché dal diritto straniero, per municipalizzazione di servizi (in francese, *municipalisation*; in spagnolo, *municipalización*; in inglese, *municipalization*, ecc.) s'intende la gestione diretta da parte del Comune di quei servizi pubblici che potrebbero essere esercitati da imprenditori privati, o in seguito concessione municipale, o, talora, anche indipendentemente da questa”. BORSI, U. “Municipalizzazione dei pubblici servizi”, en *Nuovo Digesto Italiano*, III, 1939, pp. 802 y ss. Cita localizada en FRACCHIA, Fabrizio, “Pubblico e privato nella gestione sei servizi pubblici local: tra esternalizzazione e municipalizzazione, en *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2016, p. 5.

<sup>1017</sup> Municipalización que venía a abordar el problema de los monopolios naturales –como sucede en el caso del abastecimiento de agua–, tratando de ser dominados por los Entes locales, desplazando de este modo los privados, a fin de elevar las condiciones de vida de los ciudadanos. SPADONI, Bruno, “L'evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione”, en *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulla autonomia*, p. 5.

Disponibile en: <http://www.issirfa.cnr.it/bruno-spadoni-l-evoluzione-istituzionale-e-organizzativa-dei-servizi-pubblici-locali-dalla-municipalizzazione-alla-liberalizzazione.html>

<sup>1018</sup> Según los datos ofrecidos por ALBI, de las 639 empresas municipalizadas en Italia en 1952, 215 eran de distribución de agua. Sin duda, y como el propio autor manifiesta, el período de ascenso de

*“I comuni possono assumere nei modi stabiliti dal presente testo unico, l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti:*

*1° costruzione di acquedotti e fontane e distribuzione di acqua potabile;*

*3° costruzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti”.*

Trasladándolo a tiempos más recientes, la municipalización en Italia, como sucede en España, ha adquirido otra perspectiva, otro matiz. Si la municipalización implica una reserva a un ente público, la Constitución italiana recoge esta posibilidad, de reservar un servicio público, por motivos de interés general<sup>1019</sup>. De este modo, y a través de esta reserva, se estaría desplazando la iniciativa privada del sector en concreto de que se trate.

Con todo, los nuevos tiempos que se viven en el marco de la prestación y gestión de los servicios públicos, en particular los vinculados al abastecimiento de agua, también han impactado en Italia. Para constatar el gran calado social de las nuevas demandas colectivas respecto la gestión pública de los servicios públicos, es tal la importancia del tema, y la relevancia sucedida sobre todo en el marco europeo que en fecha de 12 y 13 de junio de 2011 en Italia se realizó un referéndum entre cuyas preguntas se formulaba la siguiente: *“Si propone l’abrogazione dell’art. 23 bis (dodici commi) della Legge n. 133/2008, relativo alla privatizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica”*<sup>1020</sup>.

El referéndum fue promovido por el *Forum Italiano dei movimenti per l’acqua*<sup>1021</sup>, agrupación nacida el año 2006, aunando en su seno organizaciones sociales, sindicatos,

---

Mussolini en el poder se caracterizó por el “adagio con le municipalizzazioni”, directriz que paralizó, momentáneamente, las aspiraciones de los Municipios de asumir las tareas y funciones propias a fin de beneficiar a los ciudadanos. ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, op. cit., pp. 75 - 76.

<sup>1019</sup> Art. 43: La Ley podrá, con finalidades de interés general, reservar a título originario o transmitir mediante expropiación y sin perjuicio de indemnización, al Estado, a entes públicos o comunidades de trabajadores o de usuarios determinadas empresas o categorías de empresas, que exploten servicios públicos esenciales o fuentes de energía o situaciones de monopolio y tengan carácter de interés general prioritario.

<sup>1020</sup> Referéndum validado por la *Corte Costituzionale* en Sentencia de 26 de enero de 2011, ratificando la posibilidad de celebrarlo amparándose en que se trata de una materia apta de ser preguntada a los ciudadanos por no ser una de las materias excluidas en el art. 74 de la Constitución italiana, así como por no ir en contra de las obligaciones provenientes de la Unión Europea –“in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incompatibile con gli obblighi comunitari né l’applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall’ordinamento comunitario”–

<sup>1021</sup> <https://www.acquabenecomune.org/chi-siamo/il-forum>

Sobre la trayectoria y objetivos, véase *Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua, Il movimento per l’acqua a oltre 10 anni dalla sua nascita*, Roma, 2018.



asociaciones y ciudadanos cuyo objetivo primordial es la consideración del agua como un bien común, que sea gestionado de forma pública y basado dicha gestión en principios democráticos y de participación ciudadana<sup>1022</sup>.

El sentido del voto debía ser de carácter positivo para la derogación del artículo, y así estando en contra de la privatización del servicio de abastecimiento de agua<sup>1023</sup>. Según los datos del Ministerio del Interior italiano<sup>1024</sup>, de una participación del 54'82% de los 50.417.952 italianos (27.637.943) llamados a votar, el 95'35%, es decir 26.130.656 italianos votaron sí a la derogación del artículo 23 *bis* de la Legge nº 133/2008.

Aun confirmada la victoria vía referéndum, el gobierno de Berlusconi que todavía regía en Italia aprobó, en agosto de 2011, el *Decreto-Legge 13 agosto 2011, numº 138*, que en el art. 4 bajo la rúbrica “deguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea” volvía a establecer como criterio la privatización de los servicios públicos locales, si bien excluyendo de modo expreso los servicios del agua<sup>1025</sup>. Este nuevo intento de privatizar otros servicios locales fue detenido por la *Corte Costituzionale* en la Sentencia 199 del año 2012, teniendo en cuenta que la voluntad popular expresada en el referéndum se extendía a todos los servicios de relevancia económica, no solo a los servicios hídricos<sup>1026</sup>.

---

<sup>1022</sup> De entre las tareas y acciones llevadas a cabo por el *Forum* podemos destacar la “proposta di legge d’iniziativa popolare” presentada el 10 de julio de 2007 titulada “Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque e disposizioni per la ripubblicizzazione del servizio idrico”. Desde la propia página web del *Forum* se facilita la información, ordenada cronológicamente, sobre la iniciativa popular de ley, en: <https://www.acquabenecomune.org/attivita/iniziativa-legislative/legge-iniziativa-popolare>

<sup>1023</sup> Una privatización –o, mejor dicho, el intento de privatizar–, la de los servicios del agua, que deriva de la situación de crisis económica vivida en Italia, igual que en nuestro país, tras el año 2008, hecho que derivo en la reforma del régimen local italiano, afectando sobre todo a los municipios pequeños, implicando su reordenación en el mapa territorial italiano y perturbando el clásico modelo de competencias y prestación de servicios. Por todos, RAGONE, Sabrina, “El régimen local italiano: ¿un sistema “en peligro de extinción”? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma”, en *Anuario del Gobierno Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pp. 69 - 96.

<sup>1024</sup> *Ministerio dell'Interior, Archivio Storico Delle Elezioni – Referendum del 12 Giugno 2011*

Disponibile en:

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=12/06/2011&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>

<sup>1025</sup> “Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili. Sono esclusi dall'applicazione del presente articolo il servizio idrico integrato” (art. 4, par. 34).

<sup>1026</sup> Como afirma la *Corte* “Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia satisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011”.

Sobre la voluntat expressada en el referéndum como motivo de declaración de inconstitucionalidad del *Decreto-Legge 13 agosto 2011, numº 138*, véase CHIRULLI, Piermassimo, “I servizi pubblici locali e

Paralelamente, y al solo efecto de citar el caso italiano por la recepción en nuestro país de esta situación<sup>1027</sup>, igual que en Portugal o en otros Estados miembro de la Unión Europea, existe una agencia independiente que tiene atribuidas las funciones de regulación del servicio hídrico, como la competencia en la fijación de tarifas, la “*Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico*” mediante “Testo coordinato del decreto-legge de 6 de diciembre de 2011, n° 201<sup>1028</sup>, que posteriormente pasaría a denominarse “*Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente*”, como dispone el párrafo 528 del art. 1 de la Legge 27 dicembre 2017, n° 205.

Estos sucesos no hacen más que constatar la importancia del tema, la relevancia que ha adquirido, siendo una cuestión incluso sometida a referéndum popular. La sociedad da muestras de que en estos momentos lo que quiere es un control y gestión pública de los servicios públicos, en especial de aquellos que por sus características son básicos para la supervivencia humana, como es el abastecimiento de agua potable a domicilio. Sin embargo, no podemos asegurar que en el país transalpino se esté viviendo una ola de remunicipalizaciones tal como en este trabajo lo entendemos. Aun siendo esta premisa cierta<sup>1029</sup>, lo que sí supone la situación de Italia es la remoción de una norma que

---

il servizio idrico integrato tra legislatore, Corte Costituzionale e (presunta “volontà” referendaria)”, 2015. Disponible en: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>1027</sup> Existe un debate en ciernes en España sobre la necesidad, como en otros Estados como Italia o Portugal –con la *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*–, sobre la conveniencia de establecer una Agencia reguladora, estatal, del servicio de abastecimiento de agua. Este extremo se contempla en ESTEVE PARDO, José, *Principios de Derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2021, p. 115. Un análisis más detallado sobre la conveniencia de establecer un sistema regido por una agencia reguladora lo encontramos en TORREGROSA, Teresa; SEVILLA, Martín y CARMONA, Zaida, “¿Necesitaríamos una agencia reguladora de los servicios de agua en España?”, en *VIII Congresso Ibérico de Gestão e Planeamento de Água*, Ed. Fundación Nueva Cultura del Agua y Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa, 2013, pp. 678 - 688. Si bien pueden llegar a ser claros los beneficios a nivel de transparencia e información, así como de mejora de la gestión del servicio, a través del establecimiento de una agencia estatal –a más de servir para reglamentar un recurso esencial como el agua–, todavía no queda clara la afectación que una agencia independiente tendría sobre la autonomía local constitucionalmente reconocida.

<sup>1028</sup> Art. 21: Con riguardo all’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all’Autorità per l’energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici. Un año antes de la reforma de la *Autorità*, NAPOLITANO escribía sobre la conveniencia de que la Agencia de la energía eléctrica italiana integrara, entre sus funciones, la de la regulación del sistema hídrico, NAPOLITANO, Giulio, “Per un’autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici”, en *Acqua e Autorità*, Roma, 23 aprile 2010.

<sup>1029</sup> En Italia podemos localizar un caso importante de remunicipalización, el sucedido en Nápoles en 2012, tras el impulso que la victoria del referéndum de 2011 concedió a los partidarios de la recuperación de la gestión de los servicios hídricos. Sobre el caso napolitano, véase: [http://www.remunicipalisation.org/#case\\_Naples](http://www.remunicipalisation.org/#case_Naples), también sobre su remunicipalización se recomienda BERSANI, Marco, “L’acqua in Italia Quattro anni dopo il referéndum”, en KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *L’acqua pubblica è il futuro. L’esperienza globale della rimunicipalizzazione*, TNI, PSIRU, 2015, pp. 40 - 41.

permitía privatizar los servicios hídricos, gestándose de este modo una defensa del espacio público frente a posibles inversores privados.

### 3. La diferente intensidad entre el norte y el sur.

Tal como se ha podido constatar a lo largo de este CAPÍTULO y, particularmente, en este apartado, se desprende, no sólo desde las posturas de la doctrina, sino por la importancia de los casos estudiados, que el principal desarrollo y materialización de las tesis remunicipalizadoras se producen en la Europa central y del norte, lugares donde se han culminado, de diferente modo, las principales experiencias. En contraposición, en el sur de Europa, no encontramos experiencias de carácter significativo –excepcionadas por el caso de Terrassa y Valladolid–, por ejemplo en las grandes capitales, como sería el caso de París o Berlín, que nos indiquen que las ideas y argumentos a favor de la remunicipalización, que sí se encuentran presentes en muchos municipios importantes, hayan culminado con su propósito, el retorno a la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua.

Fuera de los emblemáticos casos de París y Berlín ya comentados, otras ciudades del norte de Europa han culminado los procesos de remunicipalización, como Burdeos, Grenoble<sup>1030</sup>, Budapest<sup>1031</sup>, Postdam<sup>1032</sup> o Toulouse<sup>1033</sup>. En el caso de España podemos encontrar significativas remunicipalizaciones, como las ya tratadas de Valladolid o la Terrassa. Entre otras, por ejemplo, en Cataluña, estos procesos han sido iniciados por

---

<sup>1030</sup> AVRILLIER, Raymond, “Retour à la source : la remunicipalisation du service de l’eau à Grenoble, France“, en HOEDEMAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoko, (Coords.), *L’eau, un bien public. Alternatives démocratiques à la privatisation de l’eau dans le monde entier*, Ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 2010, pp. 81 - 90. Sobre el proceso de remunicipalización de Grenoble, véase HALL, David y LOBINA, Emanuele, *Private to Public: International Lessons of water remunicipalisation in Grenoble*, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, 2001.

<sup>1031</sup> En mayo de 2012, y antes de la finalización del contrato de concesión –prevista en 2022– el Ayuntamiento de la capital húngara adquirió, tras la aprobación por el órgano plenario municipal, la compra de la empresa *Waterworks of Budapest*, pasando a ser esta de titularidad pública. [http://www.remunicipalisation.org/#case\\_Budapest](http://www.remunicipalisation.org/#case_Budapest)

<sup>1032</sup> BAUER, Hartmut, “The city of Potsdam. Between privatization and remunicipalization. Local experiences and general aspects on the road to publicization”, *European public law*, núm. 4, vol. 21, 2015, pp. 723 - 746.

<sup>1033</sup> HALMER, Susanne y HAUENSCHILD, Barbara. Remunicipalisation of public services in the EU, Ed. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Viena, 2014

pequeños y medianos municipios –con la excepción de Terrassa–, que oscilan entre los 31.554 habitantes (Pla de l’Estany) y los 83 habitantes (Sobremunt)<sup>1034</sup>.

En el informe de LOBINA, KISHIMOTO y PETITJEAN, *Là pour durer: la remunicipalisation de l’eau, un phénomène globale en plein essor*, publicado en 2014, se constata una realidad clara: un incremento exponencial de casos de remunicipalización por todo el mundo, situándose en 180 en el año 2014. De este dato, así como del cúmulo de localizaciones, podemos concluir que las remunicipalizaciones, tanto del abastecimiento y suministro de agua –así como también del servicio de saneamiento– han sucedido con más importancia, en los Estados del centro y norte de Europa.

Sobre esta base, la de la diferencia existente entre los procesos remunicipalizadores entre el norte y el sur de Europa, debemos cuestionarnos cuáles pueden haber sido los motivos que pueden haber provocado este contraste. Podemos aducir que esta diferencia puede ser imputada a la crisis económica de 2008 –que coincide, aproximadamente, con el período de inicio del movimiento social que reclama el retorno a manos públicas de los servicios públicos– y a los condicionantes económicos derivados de ella, que incidieron sobre las Haciendas municipales de manera particular.

Esta situación parece que, lejos de remediarse, se extenderá en el tiempo. A nuestro entender, uno de los principales problemas que afrontan los municipios españoles y, también, de gran parte de situaciones parecidas en otras partes a la hora de afrontar los procesos de remunicipalización serán los problemas económicos derivados de la presente crisis de la COVID-19.

Sin embargo, la proyección de la crisis y de sus consecuencias no ha sido la misma entre los Estados europeos, siendo más severa e intensa en los Estados del sur, como España, Italia o Grecia<sup>1035</sup>. El incremento de la deuda pública en 2008 asoló las arcas públicas, y como respuesta a esta situación, la privatización de sectores de acción pública

---

<sup>1034</sup> LE STRAT, Anne, *Una victoria contra las multinacionales...*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>1035</sup> De hecho, en Grecia, no se localizan casos o intentos de remunicipalizar los servicios de abastecimiento de agua –según *Water Remunicipalisation Tracker*–. Esta situación sin duda deriva de la severa crisis que el Estado heleno vivió en 2008, que aunó dos fenómenos: la propia crisis económica y las políticas de austeridad, impuestas por la Unión Europea, que acrecentaron las dificultades de las arcas públicas griegas. La crítica situación griega es vista como el “canario en la mina” a fin de testar los límites de la austeridad y la conflictividad social, unido todo ello a una política –atribuida en gran medida por los designios de la *Troika*– de desmantelación del Estado del Bienestar y la aplicación de políticas neoliberales y privatizadoras. PETMESIDOU, Maria, “Is the crisis a watershed moment for the Greek welfare state? The chances for modernization amidst an ambivalent EU record on “Social Europe”, en TRIANDAFYLLIDOU, Anna; GROPAS, Ruby y KOUKI, Hara (Eds.), *The Greek crisis and European modernity*, Ed. Palgrave MacMillan, Serie Identities and Modernities in Europe, Reino Unido, 2013, p. 190.

desempeñó un destacado papel<sup>1036</sup>. En el caso de las remunicipalizaciones, en principio, tienden a producirse ante la situación opuesta, cuando los municipios gozan de estabilidad presupuestaria y acceso al crédito<sup>1037</sup>.

Podemos considerar, de este modo, que nos encontramos ante una ola remunicipalizadora, si bien ésta sucede de modo desigual, atendiendo a la posición geográfica de los municipios, pudiendo marcar y delimitar claramente el centro y norte de Europa como lugares en que la recuperación de los servicios de abastecimiento de agua potable –así como otros servicios locales– se ha producido de modo más prolijo, frente al sur del continente, en que éstas no se han sucedido con una intensidad similar.

La dinámica y operatividad económica de los procesos de recuperación y reinternalización de los servicios puede explicar la situación. Mientras que, en lo esencial, las privatizaciones implican, al menos a corto plazo, unos ingresos y/o recortes sustanciales de gasto vinculados al mantenimiento y gestión del servicio para las Administraciones competentes sobre éste, las remunicipalizaciones constituyen, en principio, el supuesto opuesto, implican una mayor carga económica sobre los presupuestos municipales, al tener que hacerse responsables de la gestión del servicio.

Caso diferente será, tal como se analizará con posterioridad, el modo en que el municipio procede a la recuperación del servicio, si bien a través de la figura del rescate de la concesión, con un claro efecto expropiatorio –o incluso la compra directa de las participaciones de la empresa privatizada, como en el caso de Berlín–, o bien si se produce tras la finalización del contrato y la reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio, aspecto que no implica un gasto extraordinario para la hacienda local. Éste es un aspecto crucial a la hora de afrontar un proceso de remunicipalización influenciado, sobre todo, por los criterios de sostenibilidad y estabilidad financiera.

---

<sup>1036</sup> Hecho que advierte BASSOLS COMA, Martín, “La externalización: tendencias en el derecho administrativo español”, en MIGNONE, Claudio, PERICU, Giuseppe y ROVERSI-MONACO, Fabio, *Le esternalizzazioni. Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli*. Genova, 25 - 27 maggio 2006, p. 247.

<sup>1037</sup> Esta diferencia también la constata WOLLMANN, al asociar las diferencias entre Estados del norte y sur de Europa a la crisis económica y a la solvencia y estabilidad presupuestaria que presentan los diferentes municipios, hecho que contribuye a una mejor –o peor– predisposición de los mercados financieros a financiar a los entes locales. Como el autor indica “en la estela de la actual crisis económica y financiera que ha afectado a Europa, se asiste a una fuerte divergencia entre países del sur y del norte de Europa sobre el tema de la remunicipalización. En los países del norte de Europa, por ejemplo en Alemania, los municipios, como las demás autoridades públicas, tienen muchas ventajas, porque pueden conseguir créditos, préstamos o financiación [...] Por el contrario, en los países del sur de Europa, como en Italia, las autoridades locales no disfrutaban de las mismas facilidades financieras”. WOLLMANN, Hellmut, “La experiencia de los ordenamientos europeos...”, *op. cit.*, p. 78.

Esta divergencia de situación entre el norte y sur de Europa provocó, asimismo, la adopción de medidas opuestas. Mientras que en el norte europeo encontramos casos de remunicipalización de los servicios públicos, en el sur, por el contrario, encontramos el proceso inverso, de externalización y privatización.

Si nos referimos al caso concreto de Cataluña, éste no fue ajeno a esta problemática y situación económica global; tampoco lo es de los procesos de remunicipalización y reinternalización de los servicios locales de abastecimiento de agua potable. Si en Cataluña la mayoría de los casos de remunicipalización han sucedido en pequeños y medianos municipios, la remunicipalización “insigne” es la de Terrassa, y, aunque frustrada finalmente, la de Barcelona y su Área Metropolitana también. Pero simultáneamente a estos procesos se pudo constatar los efectos de la crisis a través de la privatización de la mayor empresa del sector del abastecimiento de agua, la empresa pública de Aigües Ter-Llobregat (ATLL)<sup>1038</sup>, empresa encargada de gestionar el abastecimiento en alta del sistema hídrico en Cataluña<sup>1039</sup>.

El Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña se inserta en el ordenamiento con el claro ánimo, en el territorio de Cataluña, de realizar un “tratamiento integral del ciclo hidráulico”. De este modo trata de ordenar y clarificar las competencias de la Generalitat, así como la de los entes locales en materia de aguas y, por lo tanto, en materia de abastecimiento de agua, con intención de regular el ciclo integral del agua (art. 3). Con la intención de regular las competencias en materia de agua, el Decreto Legislativo 3/2004 atribuye a la Generalitat, a través de la *Agència Catalana de l’Aigua*, la ordenación de los servicios de abastecimiento en alta<sup>1040</sup> (art. 8.2.1). Será a través de ATLL que se ejecutará

---

<sup>1038</sup> Ente que, en el año 2011, acumulaba unas deudas con entidades financieras por valor de 679 millones de euros y unas pérdidas de 34 millones de euros, según los datos contemplados en el anteproyecto de explotación presentado por el Departament de Territori i Sostenibilitat “gestió de la xarxa d’abastament d’aigua en alta Ter-Llobregat”.

<sup>1039</sup> También podemos encontrar el caso del intento de privatización del Canal Isabel II, por parte de la Comunidad de Madrid mediante Ley 3/2008, de 29 de diciembre sobre medidas fiscales y administrativas. Sobre este caso –y otras experiencias privatizadoras–, véase BABIANO-AMELIBIA, Luis, “Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España”, en *Agua y territorio*, núm. 6, 2015, pp. 133 - 141.

<sup>1040</sup> Las funciones típicas del abastecimiento de agua en alta, o aducción, comprenden desde la captación de agua a su tratamiento, almacenamiento y posterior distribución por tuberías hasta las empresas municipales o privadas que realizan el abastecimiento domiciliario. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, *Los servicios públicos locales...*, op. cit., p. 108.

Una definición concreta nos la ofrece la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, en su art. 4.k.1º, al indicar que el abastecimiento en alta incluye “la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento

dicha competencia autonómica, según lo dispuesto en el Título III del citado Decreto Legislativo, correspondiéndole a esta entidad “la producción y el suministro de agua potable para el abastecimiento de agua potable para el abastecimiento de poblaciones” (art. 34.1).

La privatización de esta empresa<sup>1041</sup>, ATLL, de la cual los municipios reciben el agua, implicó el tránsito de la gestión directa a la privada. Esta situación no es baladí, si atendemos a que uno de los objetivos fijados en los procesos de remunicipalización –y que de modo efectivo han sucedido en muchas partes de Europa– es la reducción de los precios vinculados a los servicios del agua que los usuarios deben pagar. Esta situación puede verse frustrada en el caso catalán, y así ha sido, al recibir los municipios –y las concesionarias– un recurso más caro por parte de la empresa privada<sup>1042</sup>.

La venta de la empresa pública ATLL al conglomerado encabezado por Acciona Agua, S.A. y BTG Pactual, empresa que salió adjudicataria del concurso del año 2012 – en el que también concurrió AGBAR, empresa que posteriormente impugnó dicha adjudicación– comportó no solo la conversión de ésta en concesionaria por 50 años, sino también una importante inyección de dinero a las arcas de la Generalitat en los peores años de la crisis económica<sup>1043</sup>, hecho que permitió aliviar el elevado nivel de deuda que la Comunidad Autónoma había asumido.

---

de potabilización, el transporte por arterias o tuberías principales y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de la núcleos de población”.

<sup>1041</sup> Amparada por lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa, que contempla la “prestación indirecta del Servicio de abastecimiento mediante red de abastecimiento Ter-Llobregat”. Esta Disposición Adicional sería derogada, consecuentemente, tras la promulgación del Decreto Ley 4/2018, de 17 de julio, por el que se asume la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones por medio de las instalaciones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat de titularidad de la Generalitat y se crea el Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat.

<sup>1042</sup> Así lo indican BADIA y SUBIRANA, cuando afirman que “La privatització per part de la Generalitat de l’empresa Aigües Ter-Llobregat [...] suposà un encariment sobtat del preu que els consistoris pagaven a aquesta empresa del 83%”. BADIA, Eloi y SUBIRANA, Moisès, “Una esclatxa que s’obre pas al monolític paisatge català”, en KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele y PETITJEAN, Olivier, *Un futur per l’aigua pública. L’experiència mundial de la remunicipalització*, Ed. TNI, PSIRU, Amsterdam, Londres, París, Ciutat del Cap i Brussel·les, 2015, p. 40. Esta situación también es advertida por HALMER y HAUSENCHILD, al comentar el caso de remunicipalización en Arenys de Munt, al señalar que “y there is no intention to reduce the water price. In fact an increase is looming: because of the planned privatisation of the state-owned water supply service provider, Aguas Ter-Llobregat, which would also affect this region, the price of water would probably rise”. HALMER, Susanne y HAUSENCHILD, Barbara. *Remunicipalisation of public services in the EU*, Ed. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Viena, 2014, p. 98.

<sup>1043</sup> La mayor privatización sucedida en Cataluña se produjo por 1.000 millones, 300 de los cuales debían pagarse de forma directa tras la licitación y los 700 restantes durante los 50 años de ejecución del contrato. SALA, Agustí, 2012, “Acciona se impone en el concurso por la gestión de Aigües Ter Llobregat”, *El Periódico*, 22 de octubre del 2012.

Sin embargo, poco tiempo duró la privatización de ATLL, al confirmar el Tribunal Supremo el año 2018, la anulación del acuerdo de adjudicación<sup>1044</sup>, tal como la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña hiciera tres años antes<sup>1045</sup>.

Como antecedentes jurídicos a estas sentencias encontramos la propia resolución de 6 de noviembre de 2012 del órgano de contratación en que confirma la adjudicación al grupo formado por Acciona y BTG. Contra esta resolución se interpuso, por parte de SGAB, recurso especial en materia de contratación ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña (OARCC)<sup>1046</sup>. Aun la interposición y suspensión de la adjudicación, el OARCC el 30 de noviembre de 2012 decidió alzar dicha suspensión<sup>1047</sup>.

Finalmente, el OARCC dicta Resolución 1/2013, de 2 de enero de 2013, estimando parcialmente el recurso interpuesto por SGAB contra la adjudicación del contrato por el que se delega la gestión de ATLL, excluyendo de Acciona del procedimiento. En esta resolución se aduce como motivo para excluir a la adjudicataria del procedimiento la necesaria exclusión que el órgano de contratación debía haber procedido a realizar ante la oferta presentada por parte de Acciona, la cual no se adaptaba a los pliegos. En concreto, respecto la ejecución de unas obras que debían realizarse, de modo imperativo<sup>1048</sup>, en un período no superior a 10 años<sup>1049</sup>.

---

Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/economia/20121022/acciona-se-impone-en-el-concurso-por-la-gestion-de-aigues-ter-llobregat-2231333>

<sup>1044</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 20 de febrero de 2018, núm. Rec. 2725/2015.

<sup>1045</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 22 de junio de 2015, núm. Rec. 14/2013.

<sup>1046</sup> Previsto en el ya derogado art. 40 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Se produjo, como efecto previsto en la norma, la suspensión automática de la licitación y adjudicación del contrato (art. 45).

<sup>1047</sup> Resolución 1/2013, de 2 de enero de 2013, OARCC “En data 30 de novembre de 2012, aquest OARCC acorda, ponderant raons d’interès públic, l’aixecament de la suspensió automàtica del procediment” (Antecedents de Fet, Vuitè).

<sup>1048</sup> Como indica el OARCC en la Resolución 1/2013 (Fonaments de Dret, Vuitè): “El precepte transcrit conté una norma de caràcter imperatiu, de manera que qui presenti una proposició que no s'ajusti al previst, o inclogui manifestacions de les quals es desprengui, o pugui desprendre's, l'existència de reserva o excepció als plecs de clàusules administratives ha de ser exclòs del procediment licitatori”.

<sup>1049</sup> Los Pliegos se expresaban del siguiente modo:

“CAPÍTOL SEGON. OBRES INCLOSES DINS DE L’OBJECTE DEL CONTRACTE  
PRESCRIPCIÓ 3. RELACIÓ DE PROJECTES A EXECUTAR PER L’OPERADOR

A continuació s’adjunta una taula resum dels projectes que ha d’executar l’Operador durant els primers 10 anys de la concessió. A l’annex 1 d’aquest Plec de Prescripcions es detalla la valoració de les obres a executar per la Societat Operadora”.



Contra la resolución del órgano de recursos contractuales se interpuso recurso contencioso-administrativo<sup>1050</sup>, por parte de la Generalitat, dando lugar a la Sentencia 7874/2015 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de junio de 2015, la cual resolvería sobre la impugnación de la Resolución 1/2013 del OARCC. El Tribunal Superior de Justicia decidió, ante la mayor privatización sucedida en Cataluña, anular el acuerdo de adjudicación, por manifiestos incumplimientos derivados de los principios de transparencia y concurrencia en la normativa de contratación<sup>1051</sup>.

Con todo, la denominada “guerra del agua” no finalizó con esta resolución. Contra la Sentencia del TSJCat se interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo por parte de la Generalitat y de SGAB. La resolución, en la Sentencia 525/2018, de 20 de febrero de 2018, se confirma el fallo expresado por el Tribunal catalán y, por lo tanto, desestimando ambos recursos.

Tras la Sentencia del Tribunal Supremo se aprobó el Decreto Ley 4/2018, de 17 de julio, norma que establece la titularidad pública de ATLL, siendo una empresa pública de la Generalitat, adscrita al Departament de Territori i Sostenibilitat, asumiendo, tal como dispone el art. 1 del citado Decreto la asunción de la “gestión directa del servicio público de interés y competencia de la Generalidad de producción y suministro de agua potable para el abastecimiento de poblaciones mediante las instalaciones de titularidad de la Generalidad de Cataluña de la red de abastecimiento Ter-Llobregat”.

Es posible advertir, a partir del ejemplo expuesto sobre la privatización de ATLL, la clara afectación que la crisis económica y financiera de 2008 tuvo sobre las arcas públicas, derivando en una situación de aumento desmesurado de la deuda y gasto público. Esta situación afectó, de modo más severo, a los países del sur de Europa, dificultando o, incluso, impidiendo, la materialización de la aspiración de remunicipalizar los servicios de abastecimiento de agua. Esta crisis no solo implicó la dificultad de acceder a nuevos canales de financiación a fin de acometer la reinternalización de los

---

<sup>1050</sup> Por parte del Departament de Territori i Sostenibilitat y del Departament d’Economia i Coneixement, ambos de la Generalitat de Catalunya, se instó a la suspensión de la ejecutividad de la Resolución del OARCC. Sin embargo, mediante Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 23 de marzo de 2013, decidió no acordar dicha suspensión

<sup>1051</sup> Como señala la Sentencia: “Dado que la infracción de los principios de publicidad y concurrencia afecta a la fase de aprobación del PCAP y a sus aclaraciones, la consecuencia de aquélla no puede ser la exclusión de la oferta de Acciona, sino que la anulación debe extenderse al conjunto del procedimiento de contratación, puesto que se trata de un vicio producido con anterioridad a la formulación de las ofertas de los licitadores, que no tuvieron cabal conocimiento del alcance exacto de las exigencias relativas al programa de obras, lo que contradice los principios básicos de la contratación administrativa antes señalados”.

servicios, sino que también comportó una serie de reformas legales de gran trascendencia que, *de facto*, impedían o limitaban severamente las posibles iniciativas que implicasen un gasto público elevado o comprometieran la emisión de deuda pública.

En el ámbito local implicó la traducción y transposición de la reforma del art. 135 CE en la LRSAL, la cual pasaba a integrar, en el ámbito local, los principios inspiradores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta reforma limitó la autonomía con la que los Entes Locales gozaban a la hora de determinar el modo de gestión de los servicios públicos de su competencia –y, en su caso, que se encontrasen bajo su titularidad–. La discrecionalidad administrativa en la decisión sobre los modos de gestión se ha alterado, cambiado, hacia otros criterios, el de sostenibilidad y eficiencia, tal como indica el art. 85 de la LRBRL reformado “Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente”.

VILLAR ROJAS es expresivo en este sentido: “La sostenibilidad financiera –en sentido amplio– es ya un principio rector de la actividad de las Administraciones públicas con especial proyección –con o sin razón– sobre las entidades Locales; y, por tanto, condicionante directo de los modos de gestión de los servicios públicos”, y estos condicionantes, según el autor, se manifiestan en una preferencia implícita por la gestión indirecta<sup>1052</sup>. Esta predilección por la gestión indirecta a la hora de decidir el modo de gestión viene complementada por la dificultad añadida, que eventualmente irán perfilando los Tribunales, de decidir sobre el contenido de los conceptos jurídicos indeterminados –sostenibilidad, eficiencia y eficiencia– que marcan y rigen en la normativa local vigente.

---

<sup>1052</sup> VILLAR ROJAS, Francisco José, “Principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la gestión de los servicios públicos”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, p. 106.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA REMUNICIPALIZACIÓN (II). PROCEDIMIENTO Y EFECTOS

#### I. LA LRSAL Y EL NUEVO PARADIGMA DE LA SOSTENIBILIDAD.

##### 1. La estabilidad presupuestaria como criterio (de)limitador de la autonomía local.

La recuperación de los servicios públicos locales ha impregnado, con mayor o menor intensidad, gran parte del debate doctrinal, judicial, político y social estos últimos años. Muchos son los factores, como hemos analizado con anterioridad, que han afectado, profundizado y enriquecido el debate surgido en torno al cambio de gestión de los servicios locales, en concreto, y de forma especial, en el servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio. No obstante, este debate, así como la opción de llevar a término el cambio de gestión topó con un cambio normativo trascendental: la aprobación de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local<sup>1053</sup>.

Esta norma, derivada del período de crisis económica iniciado en el año 2008, contiene importantes determinaciones sobre los modos de gestión de los servicios locales, así como incide también en el ejercicio de la competencia que los entes locales tienen de realizar y desarrollar actividades de carácter económico. En síntesis, la LRSAL vino a modificar, de modo substancial, el régimen local básico establecido en 1985, a través de unos principios programáticos tendentes a reducir el déficit y deuda que acumulaban los entes locales, así como establecer unos criterios de sostenibilidad y eficiencia en la gestión, tanto de las diferentes actividades ejecutadas por las corporaciones locales, como del gasto público.

Esta regulación pretende hacer operativos los objetivos, en el ámbito local, concretados en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

---

<sup>1053</sup> Norma que fue objeto de sucesivas impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. Por todos, GRACIA RETORTILLO, Ricard, “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, en *AGL*, núm. 1, 2015, pp. 225 - 280.

Sostenibilidad Financiera<sup>1054</sup>, que a su vez es la norma encargada de desarrollar el compromiso asumido por el Estado con las instituciones europeas a través de la reforma del art. 135 de la Constitución<sup>1055</sup>. Esta nueva redacción del art. 135 CE deriva, directamente, de la voluntad europea de establecer, a nivel constitucional, los principios de estabilidad presupuestaria. Como manifiesta el Consejo de Europa “se reforzarán de forma decisiva las normas presupuestarias [...] Incorporarán esta nueva regla presupuestaria en su legislación nacional antes de que finalice 2012, de preferencia en el nivel constitucional o equivalente. No hay mejor imposición que la autoimposición”<sup>1056</sup>. En el caso de España la reforma se realizó el año 2011, dando la redacción actual al art. 135.2 de la CE<sup>1057</sup>, el cual establece que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes marcados por las instituciones europeas, así como la necesidad de que una ley orgánica fije el déficit estructural máximo permitido, en relación con el Producto Interior Bruto. Añade, este artículo, que los Entes Locales deberán presentar equilibrio financiero.

Así, el art. 4.1 de la citada Ley Orgánica, exhorta a que “las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera”. Y es a partir de esta previsión que se dicta, en su desarrollo, la LRSAL, introduciendo la necesaria sostenibilidad de la Hacienda Local, así como, en materia de gestión de servicios públicos, la necesidad de comprobar que la forma en que van a prestarse los servicios sea la más sostenible y eficiente.

Los objetivos que pretende la LRSAL quedan claros, efectuada la lectura de la Exposición de Motivos:

“Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control

---

<sup>1054</sup> Que, como se indicaba en la Disposición Adicional Única de la Reforma del art. 135 CE, debía estar aprobada antes del 30 de junio de 2012.

<sup>1055</sup> Tal como indica la Exposición de Motivos de la LRSAL: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas”.

<sup>1056</sup> Secretaría General del Consejo, *El Consejo de Europa en 2011*, enero de 2012, p. 8.

<sup>1057</sup> Por todos, véase GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *RAP*, núm. 187, 2012, pp. 31 - 66.

financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”<sup>1058</sup>.

Los efectos de la modificación operada por la LRSAL no solo se han proyectado sobre la decisión municipal de determinación del modo de gestión de los servicios públicos. Las mismas competencias se han visto substancialmente alteradas, sobre todo, en lo referente a la determinación de los servicios públicos de prestación obligatoria previstos en el art. 26 LRBRL. Esta modificación, si bien no ha afectado directamente al abastecimiento de agua como servicio de prestación obligatoria, al seguir esta actividad prevista como un mínimo que todo municipio debe dispensar a los ciudadanos dentro de su término municipal, si ha incidido en el sentido de dotar, a las Diputaciones, la posibilidad de coordinar, en los municipios que cuenten con menos de 20.000 habitantes, la prestación del servicio<sup>1059</sup>. No obstante, el municipio puede justificar ante la Diputación que podrá prestar el servicio a un menor coste que el propuesto, pudiendo, entonces, el ente municipal asumir la gestión. Esta función coordinadora ha sido igualmente trasladada a las competencias de la Diputación provincial previstas en el art. 36 LRBRL<sup>1060</sup>.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, es claro, al manifestar que “hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de “coordinación” correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión

---

<sup>1058</sup> Un desarrollo de las previsiones y de los objetivos de la LRSAL lo encontramos en GONZÁLEZ BUSTOS, M<sup>a</sup> Ángeles, “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, en *REALA*, núm. 6, 2016, pp. 79 - 91.

La Ley incide de modo claro sobre las competencias municipales y sobre los servicios de prestación obligatoria del art. 26 de la LRBRL, entre los que encontramos el servicio público de abastecimiento de agua potable. La autora destaca la pretensión legal de depurar las competencias a fin de que la prestación de servicios se base en las premisas de eficiencia y sostenibilidad, a fin de que los Municipios no se “distrayan” en otras actividades, hecho que redundaría en una mejora en el uso de los fondos públicos. Con todo, esta norma no prohíbe a los Municipios prestar los servicios de su competencia de modo directo, si bien, como veremos, establece unos condicionantes no previstos en la normativa local anterior.

<sup>1059</sup> GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, “La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la determinación del régimen de sus competencias”, en GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2015, pp. 117 - 192.

<sup>1060</sup> RIVERO YSERN, José Luis, “La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013”.

Disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503369>.

incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, “con la conformidad de los municipios afectados” (FJ12).

Conectado a lo anterior, también ha existido una substancial modificación del régimen competencial básico, el previsto en el art. 25 LRBRL, al establecerse que “las competencias municipales en las materias enunciadas [...] evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”<sup>1061</sup>. Siendo así, la cláusula general contenida en el apartado primero del art. 25 LRBRL que habilitaba al municipio a promover actividades y prestar servicios, que se encontrasen dentro de su interés y ámbito competencial, queda subordinada a la realización de una memoria que justifique tal intervención, sobre todo, en materia de estabilidad sostenibilidad financiera. Y con el fin de dar cumplimiento a lo prescrito en el reproducido art. 25.3 LRBRL, el apartado cuarto del mismo artículo exige que se acompañe, a la Ley sectorial encargada de determinar el contenido de la competencia local, de una memoria económica en que se valore la afectación que, sobre los recursos públicos, pueda tener el ejercicio del servicio o actividad. Vemos como aquí, esta memoria justificativa sí tiene un carácter eminentemente economicista, lo cual, como señala ARIAS MARTÍNEZ, podría suponer un sacrificio del principio de descentralización, así como a la autonomía local garantizada por la Constitución, sobre todo en materia de prestación de servicios públicos, núcleo irreductible del interés local<sup>1062</sup>.

Esta posible afectación a la autonomía local derivada de la modificación efectuada en el art. 25 fue valorada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo. El Alto Tribunal dictamina que, los requisitos impuestos en los apartados tercero y cuarto del referenciado artículo de la LRBRL no producen vulneración alguna “de los arts. 137 y 140 CE solo porque el art. 25 LRBRL exija concreción a las leyes atributivas de competencias propias municipales”, añadiendo que en todo caso “la previsión

---

<sup>1061</sup> ALMEIDA CERRADA, Marcos, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y Servicios sociales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 22, 2015, pp. 219 - 263.

<sup>1062</sup> ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *RAP*, núm. 194, 2014, pp. 373 - 410.

controvertida [...] supone que, al diseñar políticas, en general, y redistribuir competencias y recursos entre Administraciones, en particular, debe quedar asegurada la suficiencia financiera de los entes locales y la estabilidad presupuestaria. No queda imposibilitada la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, entrañen incrementos del gasto” (FJ12).

Siendo así, si bien el Tribunal Constitucional ha entendido que la reforma efectuada por la LRSAL a la normativa básica local es conforme a los parámetros que marca la Constitución respecto la autonomía local, no puede obviarse que se han endurecido, derivado de un contexto de crisis económica, los requisitos para que los municipios actúen en los ámbitos competenciales considerados de su interés. La genérica capacidad que los municipios tenían a la hora de desarrollar actividades y prestar servicios se ha visto condicionada, de forma rigurosa, a través de la introducción de una memoria justificativa en que debe acreditarse la sostenibilidad financiera<sup>1063</sup>.

## **2. Los modos de gestión a la luz de la LRSAL. La introducción de conceptos jurídicos indeterminados en una potestad discrecional.**

Las determinaciones de la LRSAL son relevantes para la configuración del nuevo entorno diseñado, a raíz de la reforma del art. 135 CE y de la citada Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en la determinación del modo de gestión de los servicios públicos. Esta decisión, tal como se configuraba, venía caracterizada la libertad de opción por parte de los Entes locales, supeditado, eso sí, al marco jurídico que las leyes ordenaban, pero manteniendo siempre la esencialidad de la autonomía local como núcleo irreductible en que la decisión quedaba amparada. La discrecionalidad de la decisión municipal regía sin condicionantes. Así lo establece el art. 30 del RSCL, al señalar que “las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia”.

---

<sup>1063</sup> BASSOLS COMA, Martín, “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera. Panorama general”, en *QDL*, núm. 34, 2014, pp. 21 - 48. Como el profesor BASSOLS indica, este requisito – el de acompañar, a la Ley sectorial que determina la competencia, de una memoria económica – puede llegar a ser de difícil cumplimiento, incluso un obstáculo, “la aplicación de estos criterios para toda modalidad de competencias en bloque para cada ley en singular se presenta como muy difícil; basta imaginar una ley de urbanismo o de medio ambiente que tuviere que justificar a nivel estatal o autonómico, para cada tipo o gama de actuación de la competencia municipal, la concurrencia de estos criterios” (p. 30).

Esta facultad de los Entes Locales había venido siendo entendida como una facultad discrecional, expresión de su autonomía constitucionalmente reconocida, y de la libertad que regía sobre la organización de sus servicios. Quedaba amparada en la potestad de autoorganización<sup>1064</sup>. Tal como quedaba configurada, se atribuía un amplio margen de discrecionalidad a los municipios. La selección entre las diferentes opciones que permitía el texto básico de régimen jurídico local quedaban, su selección, a la libre decisión del ente local, sin que se requiriese una fundamentación o acreditación o justificación precisa. Si atendemos al texto del art. 85 LRBRL previo a la reforma efectuada por la LRSAL, no se establecía requisito alguno a la hora de determinar la gestión de los servicios de competencia municipal.

Este margen de discrecionalidad solo encontraba un límite, al menos en la norma básica, esto es, una prohibición explícita. Era la establecida en el art. 85.2 de la LRBRL –en su redacción original–, siendo la única excepción a la gestión indirecta de servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad. Esta decisión sobre el modo de gestión de los servicios públicos en el ámbito municipal quedaba enmarcada, por lo tanto, en la potestad de autoorganización que, en el ejercicio de sus competencias, todos los municipios ostentan.

La influencia de la LRSAL, norma que vino a reformar el contenido de la LRBRL, sobre todo, en relación con el ejercicio sobre las competencias municipales, es palpable en el desarrollo de procesos que pretenden la internalizar los servicios atribuidos a los municipios. Esta reforma instaba a las Administraciones locales a “[racionalizar] su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”. Una sostenibilidad basada en los dictados europeos de constricción del déficit público, que colisiona frontalmente con las tesis remunicipalizadoras, procesos que pueden llegar a implicar algún coste vinculado, por ejemplo, el derivado de la indemnización derivada del rescate de la concesión.

Como es conocido, la redacción final del art. 85 LRBRL, tras la reforma operada por la LRSAL queda así:

“1. Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias.

---

<sup>1064</sup> Por todos, SOSA WAGNER, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Civitas, Madrid, 1ª edición, 2008, p. 48 y ss.



2. Los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

a) Gestión por la propia Entidad Local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

Solo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La forma de gestión por la que se opte deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, en lo que respecta al ejercicio de funciones que corresponden en exclusiva a funcionarios públicos”.

En la referida Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional se declara, en relación con la reforma del art. 85.2 LRBRL, que la introducción de la necesidad de acreditar la sostenibilidad y eficiencia, así como la determinación de la preferencia, en caso de gestión directa, por la propia entidad local o por organismo autónomo por encima de entidad pública empresarial o sociedad mercantil tampoco vulnera la autonomía municipal, si bien reconoce que la condiciona. En un sentido similar se pronuncia el Consejo de Estado, en el Dictamen 334/2014, el considerar que “la autonomía local no puede amparar la elección de modalidades de gestión directa de los servicios públicos locales menos eficientes o sostenibles que otras igualmente contempladas en el ordenamiento jurídico”.

Debe enmarcarse esta declaración del Consejo de Estado en un contexto de crisis económica, al darse una clara preferencia a la gestión indirecta por encima de la directa,

atribuyendo a la primera un mejor rendimiento económico<sup>1065</sup>. En sentido similar se expresó MARTÍNEZ-ALONSO, al destacar que “en la disyuntiva de optar por la gestión directa de los servicios o por una de las modalidades contractuales que caracterizan la indirecta, invariablemente se esgrimen los argumentos del menor coste de éstas [...] en una coyuntura de crisis económica como la de 2013, las propuestas a favor de la gestión indirecta cobran más fuerza todavía”<sup>1066</sup>.

Esta preferencia por la gestión indirecta fue expuesta también por la Comisión Nacional de la Competencia en el Informe 88/13, de 13 de marzo de 2013, sobre el anteproyecto de la LRSAL, en el que manifestaba que “debería establecer que las entidades locales opten por fórmulas de gestión indirecta que permitan la prestación privada [...] resulta preferible para la competencia y la eficiencia frente a la constitución de entidades instrumentales de capital público o mixto” (p. 7).

Tras la constatación de que existió una voluntad de establecer una marcada preferencia por las modalidades de gestión indirecta de los servicios públicos, tanto por parte del Tribunal Constitucional como por el Consejo de Estado, por cuanto no hay una afectación grave y directa a la autonomía local, aunque sí comportan una limitación a la acción municipal, al establecerse unos condicionamientos que deben valorarse, de forma particular, en la memoria justificativa. A través de este trámite obligatorio, el cual deberá elevarse posteriormente al Pleno municipal para su aprobación, se reduce el amplio margen de discrecionalidad que las Corporaciones locales tenían en la regulación anterior.

De este modo, y derivado de la norma básica local, la opción de gestión que el municipio escoja ha de ser la más sostenible y eficiente de entre todo el elenco de posibilidades brindadas por la LRBRL. Así, se prevé un mandato de optimización que condiciona la decisión; el municipio no puede escoger, de modo libre, el modo de gestión que entienda más adecuado o que se adapte mejor a las necesidades del ciudadano porque debe someter su decisión a unos criterios económico-financieros. Ya nos hemos referido al art. 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

---

<sup>1065</sup> Si bien no existen evidencias empíricas que vengan a demostrar esta asociación. SUÁREZ-VARELA MACIÁ, Marta, “¿Está relacionada la eficiencia en el servicio urbano de agua con la titularidad del gestor?”, en *Agua y Territorio*, núm. 6, 2015, pp. 108 - 122.

<sup>1066</sup> MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, “El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y Servicios públicos”, en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014, p. 606.

Sostenibilidad Financiera, en el cual se aproxima la sostenibilidad como la “capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de la deuda comercial”; vinculado a la eficiencia, el art. 7.2 de la misma Ley Orgánica indica que en la “gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público”.

Una eficiencia que también deriva de la previsión contenida en el art. 31.2 CE, que establece la necesidad de que el gasto público se ejecute respondiendo a los criterios de eficiencia y economía. Así, el modelo que fija la Constitución, y que vincula a toda Administración pública, es la búsqueda, a través de un reparto equitativo de los recursos públicos, de la eficiencia. Las coordenadas constitucionales se completan, en esta materia, con lo previsto en el art. 103 CE, artículo que subordina a la Administración al servicio de los intereses generales, debiendo basar su actuación en los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación. También estas previsiones están contempladas en la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el art. 3, precepto que determina los principios de actuación. En esta norma se reproducen estos ideales del principio de buena administración<sup>1067</sup>, de prestar un servicio eficiente al ciudadano.

Otro de los extremos, al que vamos a referirnos sucintamente por ser colateral a la decisión de cambio de gestión, son las nuevas determinaciones que inciden sobre la posibilidad, o no, de proceder al rescate de las concesiones de servicio público es la última reforma en materia de contratación pública. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Ésta es clara al señalar, ya en el artículo 1, que entre sus objetivos se encuentra el de “asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad

---

<sup>1067</sup> Referencia en esta es la obra de PONCE SOLÉ. Destacamos su trabajo “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, en *REDA*, núm. 175, 2016, pp. 57 - 84. Esta buena administración, este principio, debe ser conectado con los de transparencia y participación ciudadana, elementos esenciales para el cumplimiento de los fines de la Administración, así como para dotar de caracteres democráticos a la acción administrativa, también, en materia de servicios públicos que, recordemos, su última función es la de satisfacer las necesidades sociales. Siendo así, no es posible desconectar el servicio público de su último receptor, las personas, las cuales tienen derecho a ser informadas sobre los aspectos relativos a la prestación del servicio, así como a participar y a ser escuchadas en vía procedimental. Del mismo autor, “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, en *AGL*, núm. 1, 2012, pp. 93 - 140.

presupuestaria y control de gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios”. Se reitera, de este modo, y en consecuencia con el nuevo marco constitucional derivado del reformado art. 135, la necesidad de prestar especial atención, también en materia de contratación pública, a la estabilidad y sostenibilidad económica.

En las Directivas de contratación europeas se afirma por un lado que si bien “ninguna disposición de la presente Directiva obliga a los Estados miembros a subcontratar o a externalizar la prestación de servicios que deseen prestar ellos mismos o a organizarlos de otra manera que no sea mediante contratos públicos en el sentido de la presente Directiva” (Considerando 5 de la Directiva 2014/24/UE), mientras que por otro lado se impone a las Administraciones públicas importantes limitaciones a su posibilidad de decisión en materias como, por ejemplo, la del rescate (*vid.* art. 294.c LCSP)<sup>1068</sup>.

Tres importantes criterios se contienen en el art. 294.c) LCSP relativo a las causas de resolución del contrato de concesión de servicios: en primer lugar, una vez efectuado el rescate, solo podrá gestionarse de modo directo el servicio; en segundo lugar, el rescate solo podrá efectuarse “por razones de interés público”<sup>1069</sup>; en tercer lugar, deberá acreditarse que la gestión directa resulta más eficaz y eficiente que la gestión indirecta – o “concesional”, como indica la norma–. Podemos llegar a entender que, en tanto que tras el rescate el servicio pasaría a ser gestionado a través de alguna de las opciones calificadas de gestión directa por la LRBRL, deberá, en todo caso, acreditarse igualmente, la sostenibilidad y la eficiencia, como indica el art. 85 de la norma básica local.

La figura del rescate tiene, como consecuencia inmediata, la asunción de la actividad prestacional por parte de la Administración, la cual solo podrá ser prestada de modo directo, hecho que coincide, así, con las aspiraciones remunicipalizadoras<sup>1070</sup>.

---

<sup>1068</sup> GIMENO FELIU, José María, “La remunicipalización de servicios públicos locales...”, *op. cit.*, pp. 31 - 78.

<sup>1069</sup> Un interés público que, en todo caso, deberá justificarse, acreditarse y detallarse, no pudiendo ser una alegación genérica. MEILÁN GIL, José Luis, “Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuestas de revisión”, en *RAP*, núm. 1914, 2013, pp. 11 - 41.

<sup>1070</sup> En este sentido, el informe 080/13, de la Diputación de Badajoz, sobre el *Rescate del servicio público de suministro de agua potable*, de marzo de 2013. También el Dictamen 604/2011, de 2 de noviembre de 2011, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid señala que “el “rescate” constituye una de las causas de extinción de los contratos administrativos [...] con fundamento en “razones de interés público”, pero no precisamente por razón o como consecuencia de incumplimiento de clase alguna por parte del contratista -de ahí las consecuencias indemnizatorias prevenidas –así, artículo 170.4 de la LCAP-. Además, que 19 el rescate por razones de interés público conlleva la ulterior prestación del servicio de manera directa por la Administración (art. 169.2 LCAP)” pp. 18 - 19.

Aun con todo, existe una obligación ineludible de los poderes públicos –en este caso, de ámbito local– de proveer a los ciudadanos de un servicio básico y obligatorio como es el abastecimiento de agua potable a domicilio. Deben crearse las condiciones óptimas para que los ciudadanos tengan acceso a este recurso, el agua, vital y, a su vez, escaso, de forma ininterrumpida y siempre velando por la mayor calidad. En este contexto es en el que debe hablarse de un “municipio garante” –esto es, un municipio que debe hacer frente al progresivo desmantelamiento del Estado Social –que puede estar revirtiéndose a través de las tesis remunicipalizadoras, en que se aboga por recuperar espacios de acción y gestión pública–, del cual forma parte, atendiendo a los servicios que la Ley obliga a prestar.

El municipio, como tantos otros poderes públicos, se encuentra ante la incertidumbre de la sostenibilidad del sistema actual de Estado social<sup>1071</sup>, de mantener un sistema erigido como uno de los logros de Occidente. Se cuestiona un pilar básico de nuestro ordenamiento jurídico y visión del Estado, en esencia, la configuración y articulación establecida a partir del artículo 1 de la Constitución de 1978. El desmantelamiento progresivo del Estado social<sup>1072</sup> –evidente por los recortes aplicados en sectores como sanidad y educación– se suma una nueva coyuntura que no parece ser flor de un día: el incremento de poder –social, cultural, económico y demográfico– de las ciudades.

Se han visto, así, durante la gestión de la crisis de la Covid de este último año, los efectos derivados de años de recortes e infrafinanciación del sistema sanitario<sup>1073</sup>. Éstos, y cómo hemos indicado, no se circunscriben solo en la gestión sanitaria, sino que se manifestaran en otros ámbitos, como sociales o económicos, pero también, sobre los servicios públicos locales, como el abastecimiento de agua potable<sup>1074</sup>. Este suministro

---

También lo entiende así MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, “El debate sobre los servicios públicos locales: estado de la cuestión”, en *RCDP*, núm. 57, 2018, pp. 90 - 91.

<sup>1071</sup> ESTEVE PARDO, José. *Estado Garante. Idea y Realidad*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª Edición, Madrid, 2015, p. 17

<sup>1072</sup> Reflexión transcendental es la realizada por FERNÁNDEZ-MIRANDA, al señalar que “las normas entran en crisis cuando se cuestiona su legitimidad o su validez, o cuando se incumplen. Cuando lo que fracasa son los objetivos o finalidades perseguidos, lo que fracasa es la política legislativa, por inadecuación de los medios propuestos a los fines pretendidos” (p. 140). FERNÁNDEZ-MIRANDA, CAMPOAMOR, Alfonso, “El Estado Social”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 26, núm. 69, 2009, pp. 139 - 180.

<sup>1073</sup> BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, Pepa, “La deconstrucción del Sistema Sanitario público”, en *Revista Derecho y Salud*, vol. 25, núm. 2, 2015, pp. 99 - 123.

<sup>1074</sup> Durante la declaración del Estado de Alarma y como medida paliativa de las dificultades económicas que muchas familias estaban pasando, se acordó la prohibición de toda interrupción del suministro de agua potable. <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/medidas-covid19/agua/>

de agua adquiere, en medio de la crisis sanitaria, una importancia capital, ya no solo por la función que le es propia, la de proveer de agua suficiente a la población para la satisfacción de sus necesidades básicas, sino también como medida preventiva de propagación del virus, a través del lavado de manos y del mantenimiento de una higiene adecuada. Así, el municipio, y también las empresas concesionarias, tienen el deber de garantizar, en esta excepcional situación, el abastecimiento de agua continuo a la población, debiendo adoptar, si fuese necesario, medidas tendentes a la no interrupción del servicio, por ejemplo, a través de bonos sociales.

En relación con el suministro de agua, las Administraciones competentes no sólo hacen frente a un tema económico y/o de sostenibilidad, también a otros, mucho más alarmantes y apremiantes, como es, la más que evidente escasez de agua en un futuro próximo, fruto de la sobreexplotación y de los efectos devastadores del cambio climático<sup>1075</sup>. Por este motivo es necesario implementar políticas hídricas tendentes a la adaptación y mitigación<sup>1076</sup> del cambio climático que aseguren, a su vez, la realización del DHAS, como hemos señalado con anterioridad en otros apartados de esta investigación. Es decir, si bien podemos partir de que el principio de sostenibilidad consagrado por la Constitución y trasladado a la legislación básica local, conlleva, sin duda, un componente económico, no solo puede partirse de esta premisa. La sostenibilidad debe adoptar una conceptualización más amplia. Siendo así, a la hora de determinar la forma de gestión “más sostenible y eficiente”, deberán tenerse en cuenta otros factores, como los ambientales, los laborales o los sociales.

Esta justificación se materializa a través de una memoria en que se acredite qué fórmula o modo de gestión resulta más adecuados, desde un punto de vista de la sostenibilidad y de la eficiencia, de entre las modalidades previstas. La exigencia no solo deriva de la norma básica local, sino que también la reiterada Ley Orgánica 2/2012 lo prevé en este sentido, al prescribir que “los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en

---

<sup>1075</sup> Para un análisis más detallado de una de las posibles soluciones a esta escasez, *vid.* TORRES LÓPEZ, M<sup>a</sup> Asunción, “La creciente importancia de la reutilización de las aguas residuales urbanas en un entorno de escasez hídrica. Novedades en la Unión Europea”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín y FERNÁNDEZ-ARACIL, Patricia, (Coords.): Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad, 2018, pp. 647-664.

<sup>1076</sup> En estos mismos términos se expresa la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático en su artículo 1, situando el objetivo de la Ley en “la regulación de las medidas encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático”. El uso de estas dos palabras, mitigación y adaptación, dejan claro que, en relación con el cambio climático, nos encontramos ante una situación irreversible.

el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (art. 7.3). Esta valoración, sin duda, deberá formar parte del contenido de la memoria en que se justifica el cambio de gestión y, dentro de este cambio, la modalidad escogida, de entre las opciones previstas para la gestión directa como la indirecta.

Se destaca, también, que ante este mandato de optimización de los recursos públicos se transforma la naturaleza de la decisión administrativa. El municipio solo podrá escoger aquella modalidad que se muestre más sostenible y eficiente, no pudiendo atender a otro tipo de valoraciones –salvo, la ampliación del contenido de la sostenibilidad, aspecto que veremos seguidamente–.

La consecuencia más directa de la introducción de estos conceptos jurídicos indeterminados, como “sostenibilidad”, o “eficiencia” es la posible y ulterior revisión judicial que podrá realizarse sobre la decisión de cambio de gestión, hecho que está sucediendo en todos los procesos de remunicipalización sucedidos en nuestro país. Esta posibilidad de revisión queda explicitada en el art. 86.3 LRBRL, al indicarse que “la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo [...] cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. Ahora bien, este artículo se refiere a la iniciativa pública económica que el municipio puede ejercer, no a la decisión municipal sobre el concreto modo de gestionar un servicio público, pero como aduce el profesor ESTEVE PARDO “la impugnación de la Administración por entender incumplida la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera puede extenderse a la decisión que la entidad local adopte al decantarse sobre un determinado modo de gestión del servicio si se considera contrario a esta normativa”<sup>1077</sup>.

Muestra de ello es la Sentencia 150/2017, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3, de Valladolid, de 14 de noviembre de 2017 (núm. Rec. 14/2017) –la cual será comentada y analizada posteriormente–. La Sentencia, en que se impugnan los acuerdos del Pleno municipal de Valladolid de 30 de diciembre de 2016 en los que se aprueba la memoria justificativa de la forma más sostenible y eficiente de prestar el

---

<sup>1077</sup> ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, p. 332.

servicio de abastecimiento de agua potable, así como la constitución de una entidad pública empresarial local, aparece como parte demandante la Administración General del Estado. Así, en este procedimiento, que versa sobre el cambio de gestión y su justificación (art. 85 LRBRL), se pretende, por la administración del Estado, su anulación.

### **3. La sostenibilidad como criterio. Especial referencia a la sostenibilidad de la Hacienda Local.**

Una de las principales cuestiones debatidas en nuestros Ayuntamientos en estos últimos años ha sido la necesidad u oportunidad de proceder al rescate de ciertos servicios públicos que estaban siendo prestados por sujetos privados. Como hemos ido afirmando con anterioridad, este movimiento, proveniente principalmente del mundo asociativo y ecologista, fue bautizado como “remunicipalizador”. Su punta de lanza es el servicio de abastecimiento de agua potable<sup>1078</sup>, si bien se ha extendido a otros sectores o servicios, tales como el de recogida de residuos o el cementerio<sup>1079</sup>.

Resulta clave, al afrontar el tema del abastecimiento de agua potable en poblaciones, la idea de la sostenibilidad<sup>1080</sup>, concepto jurídico indeterminado como hemos señalado, y más si atendemos a la redacción del art. 85.2 LRBRL, el cual no aporta

---

<sup>1078</sup> ARANA GARCÍA, Estanislao. “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”, en DELACÁMARA, Gonzalo; CARLOS DÍEZ, José y LOMBARDO, Francisco (Coords.): Libro blanco de la economía del agua, Ed. Mc Graw Hill, 3ª Edición, 2017, pp. 309 - 329.

<sup>1079</sup> Ambos servicios, de carácter obligatorio según la previsión del art. 26.1.a de la LRBRL, cualquiera que sea la población que resida en el municipio.

<sup>1080</sup> Una sostenibilidad, con relación al abastecimiento de agua, que debería ampliarse sin lugar a dudas a las propias fuentes hídricas, esenciales e imprescindibles para la prestación del servicio. Si bien es cierto que, en la actualidad, y tal como afirma GARCIA RUBIO “la sostenibilidad es, [...] uno de los «mantras» que agrupan, condicionan, y encaminan toda la actividad administrativa”. En GARCIA RUBIO, Fernando. *Sostenibilidad ambiental y competencias locales. Un análisis jurídico*, Ed. Dykinson, Madrid, 2015, p. 13.

Nos movemos, en la actuación de las Administraciones públicas, ante un contexto en que lo que se busca es la sostenibilidad, sin descanso, pero sin terminar de perfilar bien a qué hacemos referencia: ciudad sostenible, sostenibilidad de los ecosistemas, extracción sostenible de recursos, promoción del uso de energía sostenible, compra pública sostenible –o verde–, y así un largo etcétera.

Por el contrario, otros autores sostienen que, en el marco de la gestión de servicios públicos, la introducción de la sostenibilidad como criterio, se refiere, de forma eminente, a aspectos económicos y de estabilidad presupuestaria. Así, FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, “Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?”, en *AGL*, núm. 1, 2015, pp. 11 - 31.



caracterización alguna de esta idea<sup>1081</sup>. En tiempos recientes ha adquirido notoriedad, ha sido dispuesta para evocar, en diferentes sectores de intervención administrativa, una significación *verde*, de preocupación hacia el medio ambiente o de equilibrio entre crecimiento económico y gestión responsable de los recursos naturales. En el ámbito de los recursos hídricos, la sostenibilidad puede hacer referencia a múltiples aspectos. Vamos a centrarnos, en este trabajo, en valorar su alcance, para la Hacienda Local, cuando se plantee, a través de un proceso de remunicipalización.

Si bien el debate surgido en torno a la remunicipalización es reciente, como ya se ha señalado en las experiencias que se han ido dando, lo cierto es que ha resultado fructífero tanto en los ámbitos social<sup>1082</sup> y político como entre la doctrina administrativista, dando lugar a numerosas publicaciones y jornadas. Lejos de agotarse, la cuestión de la remunicipalización presenta todavía temas a tratar en relación con aspectos directos, y también colaterales, a la reversión o cambio de gestión en los servicios públicos<sup>1083</sup>.

La potestad de rescate de la gestión indirecta de los servicios de la que gozan las Administraciones es la facultad que los municipios pretenden ejercer para poner fin, de forma unilateral y anticipada, al contrato que habilitaba al sujeto privado a prestar y gestionar el servicio. A través de esta figura, la del rescate, se pretende un cambio de gestión; que en ningún caso admite, una vez ejercida, realizar una nueva concesión a otro sujeto privado<sup>1084</sup>. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, sección sexta, de fecha 5 de abril de 1999, (núm. Rec. 7541/1994): “el rescate del servicio supone una

---

<sup>1081</sup> Debemos remitirnos, para encontrar una aproximación, al menos desde un punto de vista económico, a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que en el art. 4.2 sostiene que “se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial”.

<sup>1082</sup> Puede mencionarse la Iniciativa Pública Europea *Right2water*, iniciativa ciudadana cuyo principal objetivo es asegurar que el suministro de agua sea un servicio público no liberalizado y, que el agua, permanezca como un bien público. Entre los logros de ésta encontramos la exclusión, de la Directiva 2014/23/UE, de Concesiones, de los servicios de abastecimiento de agua. Comunicación de la Comisión Europea COM (2014) 177 final, de 19/03/2014.

<sup>1083</sup> Entre los temas que conviene destacar en este ámbito de gestión pública o privada de los servicios es el de la posibilidad de constituir una agencia reguladora de los servicios de abastecimiento de agua. Por todos, *vid.* ARANA GARCÍA, Estanislao: “Los servicios urbanos del agua en el derecho español: la necesidad de un real y efectivo control público independientemente de la fórmula de gestión utilizada en su prestación”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín y FERNÁNDEZ-ARACIL, Patricia, (Coords.): Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad, 2018, pp. 623-646.

<sup>1084</sup> El art. 294 LCSP, bajo la rúbrica de *causas de resolución* parece claro al indicar, de forma expresa, que, en todo caso, “el rescate del servicio por la Administración para su gestión directa por razones de interés público”. Así, sólo cabe la gestión directa tras ejercer el rescate, no pudiendo la Administración competente realizar una nueva adjudicación a un tercero.

reversión anticipada, cuyo motivo se encuentra en la conveniencia para el interés general de que el servicio sea gestionado en lo sucesivo por la propia Administración”. Se intuye, así, que una vez rescatado el servicio solo la Administración pública podrá gestionar el servicio de modo directo, no pudiendo licitar de nuevo el servicio público.

La idea de sostenibilidad impregna ya gran parte de nuestro ordenamiento jurídico, así como también lo podemos localizar en gran parte de la normativa y resoluciones de la Comunidad Internacional. Entendemos que la sostenibilidad, como idea, responde a múltiples realidades cuando se refiere a la gestión de servicios públicos; más si nos referimos tanto a la gestión de recursos hídricos como al uso de éstos para la prestación del servicio de abastecimiento de agua. Nos encontramos, en todo caso, ante un concepto jurídico indeterminado y, como tal, interpretable según el contexto. Debiendo atender al escenario en que se circunscribe y produce el cambio de gestión, y siendo la sostenibilidad uno de los parámetros que condiciona la decisión de remunicipalizar el servicio de abastecimiento de agua, debe tenerse en cuenta, y como ya hemos indicado, la futura escasez de agua a causa del cambio climático y de la acción humana en la degradación progresiva de los ecosistemas hídricos; así como también los aun notorios efectos sociales de la crisis económica iniciada en 2008. Así, debemos huir de una aproximación solo basada en criterios económicos –reconociendo, igualmente, que éstos son importantes, a fin de asegurar la viabilidad del servicio recuperado y del propio municipio–, para incluir la necesaria perspectiva medioambiental y social.

“Sostenible”, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, es aquello que “se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente”. Se integra en esta definición las dos visiones que proponemos, la económica, pero también aquella que tiene en cuenta la sostenibilidad ambiental de los recursos hídricos. A la hora de aplicar la normativa correspondiente en los procesos de remunicipalización, debe integrarse, en la mencionada memoria justificativa, la mejora en la sostenibilidad medioambiental y social, debiendo estar en plano de igualdad con la económica, atendiendo al contexto de crisis ambiental que vivimos<sup>1085</sup>. También deberían plantearse en el contexto actual, como parte integrante de esta idea de sostenibilidad,

---

<sup>1085</sup> DIAZ JOVER, Maur. “El garantismo municipal y la sostenibilidad de la Hacienda Local en la gestión del servicio de abastecimiento de agua” en ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.), *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua*, Ed. Tirant lo Blanc: Valencia, 2020, pp. 265 – 282.

previsiones relativas a la adopción de medidas que mitiguen los efectos derivados de la crisis sanitaria de 2020.

Si podemos hablar de una sostenibilidad más general que la puramente económica, incluyendo otros elementos –tenidos en cuenta, por ejemplo, por el art. 1.3 de la LCSP<sup>1086</sup>– es por el hecho de que entendemos que la sostenibilidad –económica– en todo caso debe ser de la Hacienda Local en general<sup>1087</sup>.

El art. 142 de la Constitución determina que la Hacienda Local debe disponer “de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. Esto parece indicar que el sostenimiento financiero local debe ser valorado como un todo, no pudiendo diversificar los medios para cada función en concreto, sino en general<sup>1088</sup>. Una de las cuestiones que surgen al abordar la sostenibilidad<sup>1089</sup> en la decisión de remunicipalizar un servicio público se vincula a si dicha sostenibilidad debe ser del conjunto de la Hacienda Local o bien, si lo que debe tenerse en cuenta es la del servicio público remunicipalizado, es decir, que éste genere suficientes recursos económicos como para autofinanciarse.

En el caso de la remunicipalización, en sentido estricto, entendemos que no se está ejerciendo ninguna iniciativa pública para desarrollar actividades económicas (art. 86.1 LRBRL), pero incluso en el supuesto de que se considerase sigue marcando el citado artículo que en el expediente que acredite tanto la conveniencia como la oportunidad del ejercicio de la iniciativa pública deberá justificarse que no hay “riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”.

Tal como indica la Sentencia 150/2017 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Valladolid, de fecha 14 de noviembre de 2017 (núm. Rec. 14/2017), en relación con el cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Valladolid de lo previsto en el art. 86 de la LRBRL ante la impugnación de los Acuerdos del Pleno

---

<sup>1086</sup> La nueva ley de contratos del sector público prevé en el art. 1.3 la incorporación de “manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales”.

<sup>1087</sup> En la LRBRL encontramos referencias a la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Local, por ejemplo, en el art. 86.1 en relación con el ejercicio de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas. También el artículo 7, relativo al ejercicio de competencias delegadas “cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal”.

<sup>1088</sup> VILLAR ROJAS, Francisco José, “Implicaciones de lo principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los Servicios públicos locales”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, febrero-marzo 2016, pp. 96 - 106.

<sup>1089</sup> Art. 85.2 LRBRL “los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente”.

adoptados en sesión del 30 de diciembre de 2016, “la decisión sobre la forma de gestión no es una decisión sobre el ejercicio de la iniciativa pública respecto a una actividad económica por lo que no solo no hay que seguir el procedimiento establecido en dicho artículo, puesto en relación con lo dispuesto en el artículo 97.2 del TRRL, sino que tampoco, al contrario de lo que se alega en el escrito de demanda, es necesario un análisis o estudio de mercado” (FJ 5º).

Corroboran estas tesis las sentencias surgidas del proceso de remunicipalización de la ciudad de Valladolid. En concreto, la Sentencia 60/2018 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4, de fecha 9 de abril de 2018 (núm. Rec. 11/2017), indica que:

“el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión celebrada el día 30 de diciembre de 2016 únicamente decide sobre la forma de gestión de unos servicios públicos que ya existen y que llevan prestándose durante bastantes años. Ese acuerdo no adopta ninguna decisión sobre la efectividad de la reserva prevista en el artículo 86,2 de la LRBRL ni tampoco sobre la efectiva ejecución del servicio en régimen de monopolio” (FJ 6º).

En el mismo sentido se manifiesta en apelación la Sentencia 773/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y la Mancha, de 21 de mayo de 2019, (núm. Rec. 339/2018), trayendo a colación la Sentencia del Tribunal Supremo, sección cuarta, de 23 de febrero de 2015<sup>1090</sup>, al declarar que “el modo de gestión (directa o indirecta) no afecta a la prestación del servicio en régimen de monopolio” (FJ 4º), “lo que no ampara la línea argumental de la parte apelante en la que se viene a identificar municipalización/gestión directa/monopolio frente a gestión indirecta/libertad de mercado” (FJ 3º).

De este modo se corrobora esta tendencia, la de no identificar, en primer lugar, la asunción por parte de la Administración municipal de la gestión directa del servicio como ejercicio de una iniciativa económica (art. 86 LRBRL) con lo que no se procede a monopolizar ese sector de actividad –más teniendo en cuenta que la propia naturaleza del servicio genera, *de facto*, un monopolio natural, el cual venía existiendo con concesionario previo–; en segundo lugar, que la cobertura de la sostenibilidad viene amparada por el conjunto de la Hacienda Local.

---

<sup>1090</sup> STS 744/2015, (núm. Rec. 595/2013).

Si bien será analizado con posterioridad, al examinar el caso concreto del proceso de remunicipalización sucedido en Terrassa, en la Memoria justificativa del cambio de gestión se menciona, de modo expreso, el cambio climático como fenómeno que afecta a la disponibilidad de los recursos hídricos. Siendo así, el Comité conformado para la redacción de la mencionada memoria vincula la reducción de disponibilidad de agua con la necesidad que, de este recurso, se requieran ante cualquier incremento poblacional, así como la propia demanda de la industria o del comercio. Es, en este sentido, que se prevé la necesidad de adoptar políticas tendentes a favorecer políticas de ahorro de agua.

También es trascendente la previsión que la Comisión, tras indicarlo en la memoria, realiza respecto la necesaria canalización de la participación ciudadana como elemento fundamental en el nuevo cambio de gestión, a través de la creación de Observatorios ciudadanos. Esta referencia a la participación no se puede circunscribir exclusivamente a la voluntad de la Corporación local, sino que la propia DMA establece y recomienda que se promueva la participación ciudadana, así como del usuario, a través de la facilitación de información. El art. 14 de la DMA exhorta a los Estados miembros a fomentar “la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva”. Esta participación tan genérica, “de todas las partes” no solo incluye los posibles concesionarios y a las Administraciones Públicas, sino que apela también a la propia ciudadanía, en tanto que, y siempre bajo las premisas, argumentos y fundamentos expuestos en que se basa el movimiento remunicipizador, el agua es un bien común, con lo que su destino debe ser consultado a la ciudadanía.

Todo ello nos lleva a sostener que la “sostenibilidad” referenciada en el art. 85 de la LRBRL no solo encierra una caracterización economicista, sino que, por el contrario, deben incluirse otros elementos a considerar en la justificación del cambio de gestión. Ello ha llevado, por ejemplo, a la profesora SALVADOR ARMENDÁRIZ a considerar que el contexto actual se haya regido por una *sostenibilidad sistémica*, en que se incorpora “la consideración conjunta de aspectos medioambientales, económico-financieros y sociales”<sup>1091</sup>, a lo que añade una consideración temporal. Importante esta última apreciación, la temporal, en tanto que la sostenibilidad integral que debe ser prevista en

---

<sup>1091</sup> SALVADOR ARMENDÁRIZ, Maria Amparo, “El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación”, en *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 2, 2020, pp. 161 - 206.

el cambio de gestión debe ser sostenida en el tiempo, salvo, claro está, situaciones excepcionales.

## **II. EL PROCEDIMIENTO DE REMUNICIPALIZACIÓN.**

Como ya hemos anticipado a lo largo de la investigación, la posición que tradicionalmente ocupó el municipio respecto los servicios públicos fue la de competencia, tal como propugnaban las leyes del siglo XIX. Siendo así, la consideración de los entes locales como sujetos de derecho, con capacidad de obligarse y asumir responsabilidades, habilitó su intervención en las actividades consideradas servicios públicos, derivándose así la posibilidad de intervenir en la economía y realizar prestaciones.

Esta determinación y atribución de competencia que se realiza sobre los servicios públicos viene precisada por ley, con carácter general, por lo que corresponderá a todos los municipios hacer efectiva la competencia asignada legalmente, sea del modo que sea, pudiendo optar por la gestión directa o indirecta. Ante esta atribución emanada directamente del legislador, se excluye la posibilidad de autoatribución competencial sobre cualquier ámbito de actuación. Solo la salvedad del art. 25.1 LRBRL podría habilitar a los municipios a “promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Esto que podría actuar como cláusula general competencial, pensamos que no puede ser vista así, al menos, con toda su extensión. Primero, porque estas actividades y servicios deberán estar relacionados con el listado previsto en el apartado segundo del art. 25; y en segundo lugar, por los determinantes y condicionantes ya expuestos con anterioridad, relativos a la sostenibilidad y a la eficiencia. Siendo así, por ejemplo, un municipio podría pretender promover campañas de sensibilización de ahorro de agua dado que sería una actividad que contribuye a la satisfacción de aspiraciones de la comunidad vecinal, se focaliza sobre un ámbito competencial propio, si bien debería demostrar que esta actividad no supone un riesgo para la Hacienda Local.

Esta competencia, y recopilando lo dicho en capítulos anteriores, sirve como afirmación frente a otras Administraciones, con lo que éstas no podrán actuar en el sector concreto de competencia municipal; asimismo, tiene la virtualidad de servir para clarificar

a los vecinos qué Administración es la responsable de la prestación, del servicio público, con lo que podrán exigir su efectiva prestación (art. 18.1.g LRBRL); finalmente, para el propio municipio, dado que al clarificar sus competencias, se dilucida la acción política que debe marcar su actuación.

Debemos, tras esta aclaración previa, determinar dos elementos claves en los procedimientos de remunicipalización: en primer lugar, establecer si siempre que hablamos de remunicipalización hacemos referencia al mismo fenómeno; en segundo lugar, precisar el procedimiento administrativo a seguir, el adecuado, para poder proceder al cambio de gestión del servicio público y, si así lo expresa la voluntad municipal, asumir la actividad en régimen de monopolio.

### **1. Las diferentes vías procedimentales de la remunicipalización. El rescate de la concesión o la reinternalización.**

Tal como hemos señalado en el CAPÍTULO PRIMERO de esta PARTE, la remunicipalización puede identificarse como un movimiento de alcance internacional, emanado de la sociedad civil y corrientes ecologistas, cuya principal pretensión es cambiar el modo de gestión de los servicios públicos, en particular, del de abastecimiento de agua potable, pasando así de la actual gestión indirecta a la directa. No obstante, esta definición abre algunos interrogantes. ¿Todo fenómeno que se identifica como remunicipalización, lo es, aun teniendo en cuenta que suceden de forma dispar? Ejemplo de ello serían los casos expuestos de París y Berlín. En ambas ciudades, si bien se efectuó un cambio de dirección y gestión del servicio público, el proceder fue distinto y, aun así, en ambos casos se habla de remunicipalización.

Es, en este apartado, donde queremos profundizar más el concepto de remunicipalización, término acuñado en términos generales, lo que difumina las diferentes situaciones y supuestos que puede englobar. Por este preciso motivo queremos insistir en la necesidad de delimitar el contenido de un vocablo que ha tenido una gran acogida en la sociedad. Si bien es posible achacar esta poca concreción conceptual al profuso uso que la palabra ha tenido durante muchos años –estando, por ejemplo, presente en medios de comunicación de forma recurrente–, es posible encontrar, no obstante, unos

perfiles claros en nuestro ordenamiento jurídico que podrían adaptarse, ya no a la idea que engloba la remunicipalización, sino a las formas de que ésta puede realizarse.

De este modo, una cosa es lo que se quiere decir o a lo que se alude con la remunicipalización que como hemos indicado, de modo genérico, consiste o puede aproximarse, en síntesis, con la aspiración de realizar un cambio de gestión, pasando de la indirecta a la directa, en los servicios públicos locales<sup>1092</sup>. Cuestión diferente es si podemos encontrar algún perfil asimilable en nuestro ordenamiento jurídico, lo que nos permitiría determinar qué procedimiento debe llevarse a cabo para proceder a dicho cambio.

Siendo así, y respondiendo a la cuestión planteada, debemos mencionar que no siempre que se habla de remunicipalización se está aludiendo a la misma realidad. Podemos hablar, de dos tipos de remunicipalización diferentes, la *strictu sensu* y la impropia<sup>1093</sup>. Ambas, a nuestro entender, tienen procedimientos y efectos heterogéneos, si bien, como objetivo último, se cumple con la voluntad expresada por las remunicipalizaciones, es decir, el cambio de gestión.

Varias son las precisiones que queremos realizar al respecto. A nuestro entender, uno de los grandes problemas surgidos estos últimos años –y que, a lo largo de la investigación hemos querido clarificar– es la confusión creada en torno a la virtualidad y repercusiones que los arts. 85 y 86 de la LRBRL tienen sobre el cambio de gestión del serviciopúblico. Más claridad aporta a esta distinción el art. 95 TRRL, al indicar que “los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser gestionados directa o indirectamente”. Siendo así, queda claro que todo servicio público local, declarado así por Ley, podrá ser gestionado de forma directa o indirecta, independientemente de la posible reserva que pudiera realizarse. Más teniendo en cuenta la desincronización que

---

<sup>1092</sup> DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María, “La prestación de servicios públicos por las administraciones. Algunas cuestiones sobre el personal proveniente de las empresas contratistas”, en *Documentación Laboral*, núm. 106, 2016, pp. 97 - 118. Así también lo viene defendiendo la autora, la cual constata el gran número de términos utilizados como sinónimos, pero que tienen perfiles jurídicos, procedimientos y efectos dispares.

<sup>1093</sup> También denominada pragmática. Como señalan CLIFTON *et al.*, este pragmatismo se manifiesta en los casos en que el gobierno local no renueva el contrato tras su finalización. CLIFTON, Judith, WARNER, Mildret E., GRADUS, Raymond y BEL, Germà, “Re-municipalization of public services: trend or hype?”, en *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 24, núm. 3, 2021, pp. 293 - 304.



existe entre los servicios previstos como obligatorios en el art. 26 LRBRL y los previstos en el art. 86 LRBRL<sup>1094</sup>.

Así lo describe ORTEGA ÁLVAREZ, al indicar que de la relación existente entre el art. 128 de la CE y los arts. 85 y 86 de la LRBRL, tendríamos un marco compuesto por “unas actividades de servicio público en libre competencia, que a su vez pueden ser mediante gestión directa o indirecta. Unas actividades de servicios esenciales reservadas en régimen de monopolio, y luego unas actividades no ligadas al servicio público sino que son objeto de la pura y libre iniciativa del Ente Local”<sup>1095</sup>.

Retomando el hilo de las diferentes acepciones que pueden incluirse en el concepto “remunicipalización”, podemos considerar que en sentido estricto se identifica con la figura del rescate de la concesión. Como indica el Dictamen 2918/2003, de 27 de noviembre, del Consejo de Estado, se aproxima la figura del rescate a “una forma de extinción de las concesiones en firme en la que la Administración acuerda poner término a su existencia, al concurrir una causa de interés público prevalente, mediante indemnización a favor del concesionario por los daños que dicho acuerdo produce”. Siendo así, la primera significación del concepto de la remunicipalización la sostenemos desde el procedimiento de rescate de la concesión<sup>1096</sup>, actuación que tiene un marcado carácter expropiatorio de los derechos y bienes del concesionario.

No obstante, esta posición que podemos adoptar al vincular exclusivamente la remunicipalización con la figura del rescate la podríamos llegar a considerar, hasta cierto punto, poco representativa<sup>1097</sup>, dado que gran parte de los procesos de reinternalización

---

<sup>1094</sup> Desincronización en el sentido de que existen más servicios de prestación obligatoria previstos en el art. 26 LRBRL de los que pueden ser objeto de reserva y prestación en régimen de monopolio, previstos en el art. 86 LRBRL.

<sup>1095</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “La actividad prestacional y económica de los entes locales”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 10, 1990, p. 20.

<sup>1096</sup> Por todos, PONCE SOLÉ, Juli, “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración...”, *op. cit.*, pp. 68 - 108.

<sup>1097</sup> Una poca representatividad que viene dada por varios motivos: primero, por los costes Asociados a esta posibilidad, al tener que indemnizar al contratista, tanto por la expropiación de sus bienes y derechos, así como por el lucro cesante calculado sobre la base de los años que quedaban de ejecución; otro motivo, y de gran interés, viene representado porque estos últimos años ha coincidido con el fin de muchas de las concesiones demaniales o de servicio público que sustentaban la prestación del abastecimiento de agua, con lo que no era necesario proceder al rescate de la concesión; también, y no menos importante, por las dificultades impuestas por la Directiva 2014/23/UE, la cual limita la posibilidad de proceder a rescatar la concesión, como defiende el profesor GIMENO FELIÚ en “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016.

Opinión contraria es la expresada por RATING, Stefan y MARTÍNEZ MATA, Yolanda, “Anàlisi jurídica de les possibilitats de remunicipalització de serveis d’interès general, des d’una òptica de competència”, en *Lux Barcelona, Revista de transparència metropolitana*, núm. 1, 2017, pp. 59 - 85. Si bien esta duda ha sido descartada tras la aprobación de la última Ley de Contratos de 2017, al estar el

que han sucedido en nuestro país, en ningún momento han planteado la posibilidad de finalizar el contrato de concesión de forma previa a su finalización.

Un posible argumento que podríamos aducir a la hora de valorar cuál es el procedimiento para remunicipalizar un servicio es el que sigue. Gran parte de la doctrina asume que para proceder a cambiar el modo de gestión se requiere municipalizar previamente esa actividad que se pretende recuperar<sup>1098</sup>. No obstante, como hemos defendido, y como también lo entiende parte de la jurisprudencia –la cual es analizada en el CAPÍTULO TERCERO–, entendemos que no sería necesario utilizar esta institución. Remitiéndonos a ALBI, considerada “absurdo, en la actualidad, [...] que se considere indispensable, para que dicha competencia alcance efectividad, la actuación de intervenciones tutelares como en los tiempos en que las municipalizaciones constituían situaciones de excepción al margen de la legalidad general”<sup>1099</sup>.

Siendo así, un argumento que destaca, y que podríamos vincular a la no necesidad de proceder a municipalizar de forma previa a la decisión de cambiar de gestión, nos lo daría el art. 18.1.g de la LRBRL. En el caso concreto del abastecimiento de agua, servicio el cual, recordemos, tiene la consideración de obligatorio, y en el supuesto de que no se estuviera prestando, se estuviera prestando de forma deficiente o<sup>1100</sup>, incluso, que el gestor privado renunciase a seguir con su prestación, consideramos que el municipio podría llegar a asumir, de modo directo, la gestión del servicio. En estos casos, ante la exigencia vecinal de prestación del servicio considerado obligatorio, no tendría sentido que a la solicitud vecinal la respuesta del municipio fuese la necesidad de ejecutar un procedimiento especialmente riguroso que requiere, a más, la intervención de la autoridad

---

rescate previsto como forma de extinción del contrato (art. 279.c), el art. 44 de la mencionada Directiva omittía, como causa extintiva, el rescate. Ello, no obstante, como los autores indican, la no previsión del rescate no es impedimento alguno para que la normativa nacional – como así ha sido – prevea esta posibilidad, alegando que “*no ens sembla que els drets del concessionari respecte dels termes concessionals inicialment pactats, amb fonament en el principi pacta sunt servanda, hagin de prevaldre sobre el dret de l'ens municipal a organitzar els seus serveis públics de la manera que millor respongui a l'interès general [...] s'estaria condemnant l'Administració municipal a perpetuar fins a la finalització del termini concessional una decisió inicial de gestió indirecta que amb posterioritat hagi resultat o esdevingut errònia, ineficient, insostenible o inadequada per a la satisfacció dels referits interessos generals*” (p. 75).

<sup>1098</sup> Sirvan de ejemplo los Trabajos citados del profesor Joaquín TORNOS MAS ya citados a lo largo de la investigación, o del profesor Jose María GIMENO FELIÚ.

<sup>1099</sup> ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, op. cit., p. 244.

<sup>1100</sup> En estos casos, la Administración podría acudir a la figura del secuestro de la concesión, prevista en el art. 263 de la LCSP, activándose esta posibilidad cuando “el concesionario no pueda hacer frente, temporalmente y con grave daño social, a la explotación de la obra por causas ajenas al mismo o incurriese en un incumplimiento grave de sus obligaciones que pusiera en peligro dicha explotación”.

Sobre el secuestro de concesiones, véase VILLAR ROJAS, Francisco José, “La potestad de secuestro o de intervención del servicio público”, en *RAP*, núm. 212, 2020, pp. 87 - 112.

de defensa de la competencia, así como del órgano competente de la Comunidad Autónoma, como se verá más adelante.

Ejemplo de ello, en el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma de Cataluña, es el que ofrece el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, tras reproducir en el art. 43 los mismos derechos que se contemplan en el art. 18 de la LRBRL, el art. 44 introduce una apreciación destacable, al indicar que “para exigir la prestación o el establecimiento de los servicios obligatorios [...]”. Es decir, se prevé la posibilidad de exigir, de forma directa, la prestación del servicio que no está siendo contemplado por la Administración local. En un caso similar se pronuncia el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de noviembre de 1996 (núm. Rec. 1885/1993), al señalar que “la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local enumera entre las competencias de los Ayuntamientos el suministro de agua (artículo 25.1) y entre las obligaciones ineludibles de éstos la del abastecimiento domiciliario de agua potable (26.1 a). Partiendo de tal premisa [...] a tenor de lo que dispone el artículo 18.1 g) de la Ley 7/1985, ostentan el derecho subjetivo a que se les preste el servicio de abastecimiento de agua que tienen solicitado, en cuanto es servicio obligatorio” (FJ3). Así, el Tribunal Supremo no prevé procedimiento o trámites administrativos previos a la prestación del servicio, cuando éste se configura como competencia propia municipal, así como actividad de prestación obligatoria.

Por otro lado, debemos referenciar la denominada remunicipalización impropia o programática<sup>1101</sup>. A diferencia de la anterior, la Administración local, en un primer momento, adopta una posición *pasiva*<sup>1102</sup>, en el sentido de que no es hasta la finalización

---

<sup>1101</sup> Como *impropia* también considera el profesor TORNOS a un tipo de remunicipalización que podría llegar a darse en los casos en los que el “ente titular del servicio lo municipaliza, es decir, asume efectivamente la responsabilidad de su gestión, y al mismo tiempo decide que la prestación se llevará a cabo de forma directa”. TORNOS MAS, Joaquín, “La remunicipalización de los servicios públicos locales”, en FONT I LLOVET, Tomàs y DíEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Benidorm - Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local y Iustel, Madrid, 2017, pp. 63 - 64. Creemos que la virtualidad de este tipo de “remunicipalización” no puede corresponderse con el servicio público de abastecimiento de agua, el cual debe ser prestado de forma obligatoria, sea de forma directa o indirecta. En este caso, el autor indica que “no existe una verdadera «remunicipalización», ya que el servicio no se prestaba antes de forma indirecta”. Siendo así, nos encontraríamos ante el primer establecimiento del servicio, y en caso de que fuese un servicio de su competencia, podría el municipio, según nuestro entender, emprender la prestación del servicio, tanto de modo directo como indirecto.

<sup>1102</sup> Si bien, como se indica en ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, 2019, “en el caso de extinción por finalización del plazo, situación ideal, el momento de la

de la concesión cuando se plantea la posibilidad de efectuar un cambio en el modo de gestionar el servicio. Salta a la vista que, a priori, esta situación es más beneficiosa para los intereses municipales, porque no media aquí pago indemnizatorio alguno, dado que la extinción se produce por la finalización del contrato, no por mediar rescate de la concesión, con lo que esta opción no lleva asociado el pago de ninguna indemnización al contratista.

Este *tipo* de remunicipalización, la que se produce tras la finalización del contrato de concesión de servicio público, es, de hecho, la más habitual. Al menos, así lo ha sido –extremo que será objeto de análisis detallado posteriormente– en los casos de Valladolid y Terrassa, municipios que promovieron el cambio de gestión tras veinte años y setenta y cinco de gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua, respectivamente. Así ambos municipios emprendieron el cambio de gestión, transitando de la gestión indirecta a la directa, amparándose en la posibilidad que todo municipio tiene, con el cumplimiento de unos requisitos y tras el cauce procedimental adecuado, de efectuar, en el marco de su potestad de autoorganización, el mencionado cambio.

## **2. El procedimiento de remunicipalización. El cambio de gestión del servicio tras la finalización del contrato.**

Tras la doble distinción realizada respecto el término remunicipalización, debemos establecer cuál es el procedimiento administrativo adecuado, que debe seguir el municipio, para efectuar el pretendido cambio de gestión en el servicio público.

Como hemos mantenido, a partir de un precepto básico como es el art. 86 de la LRBRL, las entidades locales pueden adquirir un protagonismo claro en el mercado, en la economía, a través del ejercicio de la iniciativa prevista en la normativa básica local. En primer lugar, el art. 86.1 LRBRL contempla la iniciativa pública de los Entes locales para el desarrollo de actividades económicas requiriendo la incoación de un expediente que debe ser aprobado por el pleno de la Corporación local. En sentido similar se

---

toma de la decisión se sitúa aproximadamente un año antes, con el inicio de los procesos de control de la reversión, a la vez que se prepara la elección y puesta en marcha de la nueva gestión del servicio” (pp. 55 - 56).

manifiesta el art. 97.1 del TRRL, el cual desarrolla el procedimiento para ejercer esa iniciativa económica, estableciendo los siguientes trámites:

“a) Acuerdo inicial de la Corporación, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por miembros de la misma y por personal técnico.

b) Redacción por dicha Comisión de una memoria relativa a los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones.

c) Exposición pública de la memoria después de ser tomada en consideración por la Corporación, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales podrán formular observaciones los particulares y Entidades, y

d) Aprobación del proyecto por el Pleno de la Entidad local”.

A través de este procedimiento podrá el municipio ejercer una actividad económica –no necesariamente prevista como competencia propia, pero sí que se encuentre dentro del interés municipal y no invada competencias de otras Administraciones–, adoptando un claro protagonismo, si bien en plena concurrencia con la iniciativa privada. Aun así, consideramos que esta manifestación de capacidad municipal no debe vincularse directamente con la posibilidad de gestionar los servicios públicos locales que tiene el municipio tiene encomendados por sus propios medios.

En segundo lugar, como otra modalidad que contempla la iniciativa pública local, encontramos aquella que, tras el trámite correspondiente, lleva al municipio a poder hacer efectiva la realización de actividades en régimen de monopolio<sup>1103</sup>, asumiendo, por lo tanto, una posición de *plena* titularidad sobre el servicio público, en el sentido de poder desarrollar el servicio sin que quepa intervención privada alguna. Esta iniciativa, que se encuentra prevista en el art. 86.2 LRBRL y complementada con el procedimiento previsto en el art. 97.2 TRLL, para ser ejercitada, añade a los requisitos ya expuestos, los siguientes:

---

<sup>1103</sup> En el ámbito de Cataluña, el art. 181 del ROAS es claro al señalar que “la reserva de servicios esenciales [...] las habilita para prestarlos en régimen de monopolio, mediante la instrucción del preceptivo expediente en el que se deberá justificar la conveniencia y oportunidad de este régimen, por razones de interés general”.

“Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se requerirá el cumplimiento de los trámites previstos en el número anterior referidos a la conveniencia del régimen de monopolio y se recabará informe de la autoridad de competencia correspondiente, si bien el acuerdo a que se refiere su apartado d) deberá ser optado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

Recaído acuerdo de la Corporación, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno de ésta deberá resolver sobre su aprobación en el plazo de tres meses.

Si se solicitase dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, donde existiese, no se computará el tiempo invertido en evacuar la consulta”.

Siendo así, dos fases encontramos, las cuales no tienen por qué darse de modo simultáneo o de forma continua en el tiempo. La primera fase consiste y deriva de la libre iniciativa municipal, en el sentido de que no encuentra condición alguna –la decisión no depende de la aprobación de ninguna autoridad u organismo externo a la propia Corporación– salvo las indicadas por la Ley, como son, el propio procedimiento y la necesidad de conformar una Comisión encargada de redactar una memoria justificativa a fin de ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas. La segunda fase, requiere de un informe de la autoridad de defensa de la competencia correspondiente, así como la adopción del acuerdo por mayoría absoluta del pleno de la Corporación y, una aprobación final por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en un plazo de tres meses. Es posible, además, solicitar el dictamen del Consejo de Estado o de órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

En caso de cumplir con todo el procedimiento aquí sintetizado, se alcanzaría, por parte del municipio, la plena titularidad sobre el servicio público –de entre los que figura la posibilidad de ejercer reserva en el art. 86.2 LRBRL–, así como decidiendo sobre la concurrencia de la iniciativa privada, pudiendo asumir el ejercicio de esa actividad en régimen de monopolio. Desde esta posición de monopolio, entendemos que podrá el municipio decidir gestionar el servicio, aparte de forma directa, también de forma indirecta. No existe una vinculación o una necesidad de que, una vez realizado este procedimiento, sea la gestión directa la única posibilidad que el Municipio tiene. En este sentido se manifiesta el art. 95.1 TRRL al indicar que “los servicios públicos locales,

incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el artículo 86 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser gestionados directa o indirectamente”.

Y ahí es donde encontramos una primera clave en nuestra argumentación, el art. 85 LRBRL se refiere única y exclusivamente a la determinación de la gestión de un servicio público de competencia local, pudiendo ser prestado de forma directa o indirecta. No tiene en principio porqué asumir la titularidad sobre el servicio, en el sentido de adoptar una posición preeminente sobre éste. La asunción de la titularidad solo conduciría a determinar la concurrencia privada en ese servicio que se ha reservado; por otro lado, el municipio puede decidir libremente no obstaculizar ningún ejercicio privado, solo querer determinar el modo de gestión del servicio.

Lo realmente trascendente es cerciorarse de que la decisión municipal de reinternalizar el servicio está motivada de modo adecuado, y ésta se justifica por razones de interés público, así como que se adapta a la sostenibilidad financiera que la Ley marca como requisito imprescindible en el momento de valorar el cambio de gestión.

En último lugar es preciso indicar que podemos considerar, por analogía<sup>1104</sup>, que el procedimiento a seguir para el cambio de gestión también deriva de las previsiones contenidas en los mencionados arts. 86 LRBRL y 97 TRRL, al no establecerse procedimiento alguno en el art. 85 LRBRL. En este último artículo únicamente se menciona la necesidad de acreditar que la decisión adoptada se sustenta sobre la base de la prueba de la mayor sostenibilidad y la eficiencia de entre los modos de gestión descritos en la ley básica de régimen local.

---

<sup>1104</sup> Así lo entiende ALEMANY GARCÍAS, Juan, *La recuperación de los Servicios públicos locales*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2018, cuando indica que “*por analogía, en relación a aspectos procedimentales administrativos, a los expedientes de reinternalización de servicios públicos locales se les aplicará, los mismos artículos que a los expedientes de municipalización, ya que la legislación local no contempla de manera autónoma procedimientos específicos para volver a recuperar la gestión pública*”.

La única salvedad que podemos exponer a la valoración procedimental de ALEMANY GARCÍA es la ya indicada, en el sentido de que si bien se produce un silencio en la norma cuando el municipio pretende recuperar la gestión, el art. 85 LRBRL establece un requisito básico a cumplimentar, acreditar mediante memoria justificativa que el modo de gestión escogido es el más sostenible y más eficiente de entre los enumerados.

## A. El acuerdo inicial de la Corporación Local.

El primer paso para reinternalizar el servicio, para cambiar el modo de gestión, que todo municipio debe realizar, es el acuerdo inicial de la Corporación. En este acuerdo debe designarse una Comisión de estudio, que como indica el art. 97.1.a) TRRL, deberá estar compuesta por personal técnico, así como también por miembros de la misma Corporación.

De forma especial merece destacarse la argumentación del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid, en el Auto 32/2017, de 18 de abril, en la denegación de adopción de medidas cautelares solicitadas por “Aguas de Valladolid, S.A.” contra los acuerdos de cambio de gestión del consistorio de la misma localidad. El juzgado de instancia entiende que, en referencia a esta modificación que pretende efectuarse en la ciudad, es “una decisión administrativa aunque la misma no puede quedar desvinculada de una opción política que corresponde ejercer a quién tiene mayoría en el Ayuntamiento dado que ello es propio del carácter democrático de las Corporaciones Locales, más concretamente de los Ayuntamientos” (FJ4). Así, esta opción de la Corporación de iniciar el procedimiento deriva de la voluntad democrática expresada en las elecciones municipales por los vecinos del municipio, pero como toda decisión administrativa, deberá estar motivada, como indica el art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y ahí es donde puede encontrarse la necesidad de conformar esta Comisión, para dotar al ente local de todos los elementos técnicos, legales y económicos necesarios para adoptar la decisión –o no– del cambio de gestión.

Más dudas podría ofrecer la apertura de esta Comisión a otros sujetos, como ciudadanos en general o usuarios<sup>1105</sup>. Ante el silencio de la normativa estatal<sup>1106</sup>, algunas

---

<sup>1105</sup> Una diferencia que podríamos localizar en este apartado de participación ciudadana se produce entre la creación de un servicio *ex novo*, del mero cambio de gestión. Si de la primera situación deducimos la discrecionalidad del municipio, como indica el art. 30 RSCL, con lo que no cabría ningún tipo de intervención de los vecinos –si bien podría mediar algún tipo de iniciativa vecinal a fin de que el municipio se llegase a plantear la instauración de un nuevo servicio–, la segunda, /menos dudas ofrece de que puede, y debe, incentivarse por parte de la Corporación la participación de los ciudadanos. RIVERO YSERN, Enrique, “La protección del usuario de los servicios públicos”, en *RAP*, núm. 87, 1978, pp. 205 - 249. De modo escueto el autor indica, en referencia a la participación en la creación del servicio, que ésta es “absolutamente inexistente” (p. 245).

<sup>1106</sup> No así de la Constitución, que en el art. 9.2 de modo claro se establece que “corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.



legislaciones autonómicas prescriben su necesaria presencia. Así, el art. 18.1.a) del ROAS alude a la inexcusable concurrencia de “los representantes de los usuarios, designados éstos por las asociaciones locales afectadas en la materia, si existieren”. Si bien en el ámbito autonómico catalán parece clara la participación de los usuarios –a través de representantes– en el procedimiento de asunción de la titularidad de un servicio para su prestación “en régimen de monopolio” –como indica la rúbrica del art. 183 ROAS–, entendemos que también podría derivarse esta participación de la normativa básica local estatal.

La Exposición de Motivos de la LRBRL es clara, al vincular la participación de los vecinos al renacimiento de la vida local. Es imprescindible canalizar la participación del ciudadano para mejorar la calidad en los servicios públicos, dado que ellos son, en esencia, los receptores últimos de la prestación<sup>1107</sup>. Lo indica el art. 1 de la LRBRL, al caracterizar al municipio como la organización establecida como “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos”. Más claridad aporta el art. 69 de la misma norma, al prever que el municipio facilitará la participación de los vecinos en la vida local, siendo la decisión sobre el modo de gestión del servicio público y su posible prestación en régimen de monopolio cuestión crucial en el devenir de la Corporación local.

La conformación de esta Comisión, con personal técnico y municipal, debe, así, incluir a los representantes de los usuarios, últimos receptores del servicio. Este requisito parece ser inexcusable a la vista de la Sentencia 1059/2007, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 28 de diciembre de 2007 (núm. Rec. 231/2004). En este procedimiento se impugna el acuerdo de la Generalitat de 30 de marzo de 2004 en que se aprobaba el establecimiento de un régimen de monopolio en el abastecimiento de agua en el municipio de Fogars de la Selva. La Sentencia destaca en el FJ7, que ante la omisión de la participación de los representantes de los usuarios que marca el art. 183 ROAS “se trata de un incumplimiento sustantivo del procedimiento legalmente establecido, para la válida adopción del acuerdo de municipalización en régimen de monopolio de un servicio esencial, con vulneración de previsiones legales taxativas y por ende, del derecho de los

---

<sup>1107</sup> Aludiendo a la Carta Europea de Servicios Públicos, BARRIO GARCÍA alude directamente al cambio de caracterización del usuario, pasando de ser un mero receptor, de un sujeto pasivo, a ejercer una verdadera función proactiva en materia de servicios públicos, concretamente “en la determinación, programación y contenido de la prestación de los servicios”. En “Servicios públicos y ciudadanos. El usuario ante el nuevo servicio público”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 7, 2003, p. 138.

vecinos, organizados asociativamente, a intervenir en el proceso de adopción de la decisión final”. Por este preciso motivo, el Tribunal falla declarando nulo el acuerdo de la Generalitat, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo al momento en que “debieron designarse los representantes de los usuarios”.

#### B. La elaboración y el contenido de la memoria justificativa.

Esta Comisión constituida por la Corporación Local tiene un objetivo claro: elaborar una memoria en que se justifique el cambio de gestión en el servicio público, atendiendo, con especial detalle<sup>1108</sup>, los criterios introducidos por la LRSAL<sup>1109</sup>, es decir, la sostenibilidad y la eficiencia. El contenido de la memoria viene detallado en el art. 97.1.b) del TRRL, debiendo valorarse en ella “los aspectos social, jurídico, técnico y financiero de la actividad económica de que se trate, en la que deberá determinarse la forma de gestión, entre las previstas por la Ley, y los casos en que debe cesar la prestación de la actividad. Asimismo, deberá acompañarse un proyecto de precios del servicio, para cuya fijación se tendrá en cuenta que es lícita la obtención de beneficios aplicable a las necesidades generales de la Entidad local como ingreso de su Presupuesto, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones”<sup>1110</sup>.

De la previsión del art. 97 TRRL se destaca el contenido que debe contener, como mínimo, la memoria justificativa. Esta previsión se ve complementada, a su vez, por lo dispuesto en el art. 86.2 LRBRL, en el que se indica que, esta memoria, debe acreditar

---

<sup>1108</sup> La rigurosidad en la justificación no es novedosa. Ya el Estatuto Municipal de 1924 preveía, en el procedimiento de municipalización, la necesaria elaboración de una memoria en que debía argumentarse la viabilidad económica del servicio, así como justificar el interés general de la medida. MAGALDI MENDAÑA, Nuria, “El origen italiano de la municipalización de servicios públicos en España”, en FONT I LLOVET, Tomàs y DIEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, Benidorm-Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016*, Ed. Isutel, Madrid, 2017, p. 217.

<sup>1109</sup> Ley que, finalmente introdujo menos condicionantes de los que figuraban en el Anteproyecto, el cual sí modificaba y condicionaba substancialmente las posibilidades de los entes locales de ejercer la iniciativa económica, imponiéndose “más allá del deber de motivación, se imponía una exigencia de acreditación de viabilidad económica [...] iba más allá al imponer asimismo la realización de un análisis de mercado relativo a la oferta existente, y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”. CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, “Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica”, en *RDDA*, núm. 14, 2015, pp. 45 - 63.

<sup>1110</sup> De forma similar se expresaba ya, respecto la necesidad de redactar una memoria justificativa, el art. 168.b) de la Ley de Régimen Local de 1950, en el procedimiento de municipalización del servicio.

que la iniciativa “no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial”.

En este sentido, conviene apuntar al ya citado Informe de la *Autoritat Catalana de la Competència* de 2017, en relación al establecimiento del servicio de abastecimiento de agua potable en régimen de monopolio en el término de Vidreres. Debe destacarse la última cláusula, porque en ese Informe se prevé la asunción en régimen de monopolio de la actividad, con lo que a no ser que sea la expresa voluntad del municipio, no deberá justificarse este extremo. Así se destaca en el Informe cuando se menciona que, siguiendo lo previsto en el art. 97.2 TRRL, “en la memoria que se elabore se determinará la forma; además, si se pretende su prestación efectiva en régimen de monopolio, se justificará su conveniencia”.

### C. La aprobación por el Pleno de la Corporación Municipal.

Este trámite de someter al Pleno la consideración de la memoria justificativa del cambio de gestión tiene la virtualidad de que este órgano representativo del Municipio tome a consideración la memoria a fin de aprobarla, así como acordar la apertura del trámite de información pública. En otro orden, es posible que el Pleno decida no aceptar o considerar la memoria presentada, hecho que determinaría el archivo del expediente administrativo o, también, la devolución del informe a la Comisión que lo redactó, a fin de aclarar conceptos, ampliar el ámbito de justificación, o bien se le requiera la aclaración de ciertos aspectos. Es posible, asimismo, que tras la no aprobación de la memoria, el Pleno decida nombrar una nueva Comisión a fin de redactar un nuevo informe.

Para el caso que finalmente la memoria justificativa hubiera sido aprobada por el Pleno Municipal, se procedería a la exposición e información pública de la memoria, para que particulares y diferentes entidades afectadas, así como las diferentes empresas operantes en el sector, puedan proceder a realizar y formular las observaciones que considerasen pertinentes tras el estudio del documento.

Este trámite, muy relevante y que responde al objetivo y mandato previsto en el art. 105 CE, ha sido destacado por la jurisprudencia. Como indicó el Tribunal Superior de

Justicia de las Islas Canarias 114/2009, de 15 de septiembre, en un caso relativo al abastecimiento de agua:

“La exposición pública de la memoria que, después de ser tomada en consideración por la Corporación, tenía que haber adquirido efectividad práctica por un plazo no inferior a treinta días naturales a los fines de que durante el mismo pudieran formular observaciones los particulares y Entidades, trámite que fue omitido por la Administración Municipal, con la consiguiente frustración a los ciudadanos particulares y entidades sociales de sus derechos a verificar alegaciones frente a la Memoria y la propuesta que incorporaba, vedándose así su participación en el proceso deliberativo y de toma de decisión pública”.

Este sería el procedimiento administrativo correspondiente, y necesario, marcado por la LRBRL y por el TRRL para que el municipio pueda ejercer una actividad económica, así como también pueda reinternalizar un servicio. Los mencionados trámites habilitarían a la Corporación a actuar en el mercado, en el sector sometido tanto a la aprobación del Pleno como al trámite de información pública, en plena concurrencia con la iniciativa privada.

Sin embargo, la actuación municipal puede no finalizar aquí. Si lo que se pretende es la prestación del servicio público en régimen de monopolio, será necesario el cumplimiento de otros trámites preceptivos, fijados en el apartado 2 del art. 97 del TRRL, así como también en el art. 86 LRBRL tras la reforma por la LRSAL, los cuales serán analizados a continuación.

### **3. El establecimiento del monopolio público sobre la actividad reservada.**

#### **A. El informe de la autoridad de competencia.**

Hemos podido ver cuál es el procedimiento para que un municipio cambie el modo de gestión del servicio, pudiendo asumir de este modo la gestión directa. En ese momento, tras la aprobación definitiva por el Pleno, el municipio podría decidir dar por finalizado el procedimiento y, según los plazos previstos en el acuerdo, empezar la prestación del servicio de forma directa, eso sí, en concurrencia con la iniciativa privada.

No obstante, el municipio puede pretender, además de asumir la titularidad del servicio para prestar el servicio, que esa actividad reservada pase a prestarse en régimen de monopolio<sup>1111</sup>. Siendo así, varios son los condicionantes legales que se imponen antes de la confirmación de esa posible nueva situación.

De este modo, hacemos frente a dos procedimientos administrativos diferentes, con implicaciones y efectos de igual modo diversos. Uno primero, en que el municipio puede asumir la gestión sobre el servicio, decidiendo prestar de modo directo el servicio; el segundo, en que la decisión profundiza en la correlación entre la iniciativa pública y privada, pudiendo remover el municipio esta última pasando a prestar ese servicio en régimen de monopolio.

Siendo así, uno de los trámites más relevantes, así como novedosos, ha sido la introducción, mediante la reforma operada por la LRSAL, por la que se modifica el art. 86.2 de la LRBRL así como también incidiendo en la regulación contenida en el art. 97 del TRRL, reside en la necesidad de recabar el preceptivo informe de la correspondiente autoridad de defensa de la competencia, la cual debe pronunciarse respecto la decisión municipal de municipalizar el servicio en régimen de monopolio. En este sentido, la Comisión Nacional de la Competencia –integrada ahora en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia– en el Informe relativo a las *Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia* afirma que:

“algún tipo de restricciones a la competencia, debería ser condición necesaria para su aprobación la justificación de la necesidad de tales restricciones [...] Si estos principios se van a conculcar o restringir, debe hacerse de manera motivada, de forma que sea posible discernir si el objetivo que se persigue justifica la restricción que se impone y la distorsión que ello conlleva”.

---

<sup>1111</sup> Opción que, si bien ya hemos indicado que no se fomenta, tampoco está expresamente prohibida por parte de las autoridades e instituciones europeas. Así, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior establece ya, en el art. 1.2 que “la presente Directiva no trata la liberalización de servicios de interés económico general [...] ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios”, añadiendo, en el tercer apartado, que tampoco es objeto de la Directiva la abolición de monopolios, siempre que se amparen y cumplan con la normativa comunitaria sobre competencia.

Para más ahondamiento, la misma Directiva en el art. 17 establece como excepción a la libre prestación de los servicios relativos a la “distribución y suministro de agua y los servicios de aguas residuales” (apartado d).

Sobre la Directiva, su incorporación al ordenamiento jurídico y la simplificación administrativa, véase CANALS AMETLLER, Dolors, “Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias”, en *RArAP*, núm. 12, 2010, pp. 297 - 335.

La justificación de este extremo, como es obvio, debe hacerlo el municipio, no la autoridad de defensa de la competencia, la cual solo se pronunciaría sobre la conveniencia o no de la limitación de la concurrencia de la iniciativa privada respecto de las argumentaciones esgrimidas por la entidad local. Ejemplo de ello sería el Informe 07/08, de 23 de diciembre de 2008, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en el que se pronuncia sobre la municipalización del servicio de gestión del ciclo integral de agua del Ayuntamiento de Nerja, “en régimen de monopolio y mediante gestión indirecta” a través de una sociedad de economía mixta. En este caso, a la vista del expediente tramitado por la entidad local, si bien justifica adecuadamente –según la opinión de la autoridad de la competencia andaluza– la modificación de la forma de gestión, reemplazando la directa que venía siendo la que regía en el municipio de Nerja, no concluye respecto la decisión de establecer un régimen de monopolio. Así, según la autoridad, no se aduce en la argumentación ninguna razón que justifique la decisión<sup>1112</sup>,

En otras palabras, este trámite, en principio, solo es preceptivo en aquellos casos en que el municipio pretenda, no solo prestar el servicio público en régimen de gestión directa, sino que, tras la toma de esta decisión, quiera que dicha prestación sea en régimen de monopolio<sup>1113</sup>, removiendo así toda iniciativa privada<sup>1114</sup>. Siguiendo el hilo de lo expuesto, en principio, este paso, este requisito, no debería mediar en caso de que el municipio pretenda declarar su titularidad y, posteriormente, cambiar el modo de gestión del servicio, dado que en ningún caso asume la exclusiva prestación del servicio removiendo toda iniciativa privada en el mercado<sup>1115</sup>.

---

<sup>1112</sup> Entre las posibles argumentaciones que pueden justificar la adopción del régimen de monopolio, el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía indica: el carácter demanial de los recursos hídricos, el carácter demanial de los espacios municipales necesarios para la prestación, la red física del servicio, los costes de la infraestructura –si bien, respecto este último extremo indica que “sería discutible en este caso ya que las infraestructuras que son necesarias para distribuir y recoger las aguas existentes, son de titularidad municipal y su uso, así como la explotación, se ceden a la empresa mixta”–.

<sup>1113</sup> COLOMÉ I NIN, Anna y GRAU I ARNAU, Susanna, “La (re)municipalización y demás decisiones de las Administraciones locales sobre servicios”, en *Anuario de la Competencia*, núm. 1, 2017, pp. 49 – 84. De modo claro se expresan las autoras, indicando que “dicha intervención [de la autoridad de defensa de la competencia] debe producirse durante el proceso de municipalización de un determinado servicio o actividad esencial, cuando el ente local efectúa el establecimiento o creación del servicio con declaración de la reserva monopolista, pero ni la forma de gestión escogida para la prestación efectiva del servicio municipalizado (directa o mediante su concesión al sector privado) [...] inciden en la necesidad de solicitar el informe de las autoridades de competencia” (p. 78 - 79).

<sup>1114</sup> DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè, “Límites jurídicos a la libertad de configuración de los servicios públicos locales por parte de los municipios”, en *AGL*, núm. 1, 2019, pp. 149 - 187.

<sup>1115</sup> Sobre la conveniencia, o no, de ejercer una actividad en régimen de monopolio o en libre competencia, véase COLOMÉ I NIN, Anna y GRAU I ARNAU, Susanna, “La (re)municipalización y demás decisiones... *op. cit.*”, pp. 49 - 84.

Siendo así, la decisión de monopolizar la prestación del servicio público local de abastecimiento de agua asumiendo el municipio la gestión directa requiere, vía legal, no solo constatar y demostrar a la falta de riesgo sobre la sostenibilidad de la Hacienda Local, sino que debe, además, justificarse que la adopción de un régimen monopolístico en ese sector reporta beneficios superiores a los que podrían predicarse de la libre concurrencia. En la memoria justificativa deberá constatar que la limitación a la intervención de sujetos privados produce una mejora en la prestación del servicio, tanto para los usuarios, como también para el propio municipio. Siendo así, deberá elevarse esa memoria justificativa a la autoridad de defensa de la competencia, la cual deberá emitir un informe en que se ratifique la decisión municipal de limitar la competencia en el mercado –que no por el mercado, dado que también puede un municipio declarar el régimen de monopolio para, posteriormente, gestionar de modo indirecto el servicio público–, así como también pronunciándose sobre la modalidad de gestión escogida.

Tal como ya hemos indicado con anterioridad, se desprende de la normativa, así como por la declaración de otros órganos, como el Consejo de Estado o la Comisión Nacional de la Competencia, la preferencia por la gestión indirecta. Esta preferencia es, igualmente, reiterada por las autoridades de defensa de la competencia autonómicas, como por otro lado, no podía ser de otra manera. Sirva de ejemplo el Informe de la *Autoritat Catalana de la Competència* de 26 de marzo de 2015, relativa a la municipalización del servicio de abastecimiento de agua con monopolio en el municipio de Santa Maria d’Oló a través de una gestión directa del servicio. La conclusión es muy clara, al indicarse que no existen razones suficientes para establecer un régimen de monopolio público, recomendando “la convocatoria de un procedimiento de licitación pública” con lo que “permitiría suscitar la competencia por el mercado”<sup>1116</sup>.

Será, tras la presentación de la memoria, y la posterior declaración de conveniencia de la autoridad de adoptar una medida restrictiva de la competencia<sup>1117</sup>, cuando el municipio podrá considerar sus pretensiones –asumir la actividad reservada en régimen

---

<sup>1116</sup> Sobre la competencia por el mercado, el Informe I03/09 de 20 de enero de 2009 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía indica, sobre la adopción por parte del Ayuntamiento de Nerja de establecer un monopolio mediante gestión indirecta a través de sociedad de economía mixta –aspecto que “este Consejo considera positivo desde el punto de vista de la competencia”– que “los candidatos a participar en la sociedad de capital mixto como socio privado establecerán una suerte de competencia entre ellos para resultar finalmente elegidos, lo que a su vez debería producir un aumento en la eficiencia en la prestación del servicio” (p. 3). Parece ser, así, que el Consejo vincula competencia por el mercado con eficiencia, si bien también la considera una posibilidad –“podría”–, no siendo, por lo tanto, un binomio indisoluble.

<sup>1117</sup> GIMENO FELIÚ, José María, “Remunicipalización de servicios locales...”, *op cit.*, p. 53.

de monopolio– aceptadas, o denegadas, sus pretensiones. En la mayoría de los casos se constata una denegación o consideración negativa al establecimiento del régimen de monopolio, especialmente en los casos en que, además del monopolio, la gestión del servicio será realizada de modo directo. La base fundamental de tal denegación reside en la poca, o nula, justificación de la restricción a la libre concurrencia, siendo la base de gran parte de la argumentación contenida en las memorias términos genéricos, o la invocación general al interés público, sin llegar a concretar cómo esta limitación beneficiaría al ciudadano. En este mismo sentido se manifiesta el Informe 02/10, de 21 de enero de 2010, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, sobre el establecimiento de un monopolio, mediante gestión directa, en el municipio de Vejer de la Frontera, Cádiz. El Consejo indica, de modo claro, que “la Memoria no contiene un análisis suficientemente detallado de las ventajas e inconvenientes”.

Excepciones a esta denegación son, el ya mencionado Informe OB 35/2017, relativo al establecimiento el servicio de abastecimiento en régimen de monopolio en el municipio de Vidreres y, el Informe OB49/2020 relativo a la municipalización del servicio de abastecimiento de agua en Maçanet de la Selva. Este último caso presenta alguna especificidad, dado que el servicio se presta en el núcleo urbano, por parte de una entidad privada mediante título concesional; en una urbanización cercana al término municipal se presta por un operador privado que no tiene vínculo contractual alguno con el Ayuntamiento<sup>1118</sup>; y, en último lugar, en un polígono, donde el suministro se realiza mediante un depósito instalado por los propios propietarios del polígono.

La intención del municipio es, en este caso, establecer un régimen de monopolio sobre las tres zonas, pasando a ser el gestor una sociedad mercantil de capital íntegramente municipal. La limitación o restricción a la competencia en el mercado que produciría esta decisión se sustenta en varios puntos: en primer lugar, en la limitación del recurso, en segundo lugar, la dificultad de otorgar varias concesiones de dominio público a varios operadores, derivado de la limitación de agua existente en el municipio, y, en tercer lugar, la imposibilidad de establecer más redes de distribución –para el caso de existencia de varios operadores– bajo el dominio público viario. Así, estos argumentos conducen a la *Autoritat Catalana de la Competència* a “*entendre convenient*

---

<sup>1118</sup> En este caso, a más, se informa mediante bando de alcaldía de 16 de agosto de 2016, tras las investigaciones realizadas por el Departament de Salut, que el agua que abastece a los habitantes de la Urbanización *Maçanet Residencial Park*, no es apta para el consumo humano



*l'establiment d'un règim de monopoli per a la prestació del servei d'abastament domiciliari d'aigua potable del municipi de Maçanet de la Selva*".

Merece destacarse, finalmente, la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora que establece, en el art. 8.3.k que es preceptivo el informe de la Comisión sobre los expedientes de procedimiento de "municipalización bajo el régimen de monopolio de los servicios". Así, ante un mero cambio de gestión, al tenor literal del artículo, no sería necesario acudir a este órgano consultivo, solo siendo preciso su informe cuando el municipio pretenda asumir, en régimen de monopolio, uno de los servicios públicos sujetos a reserva en el art. 86.2 LRBRL.

No obstante, tras la hipotética confirmación por parte de la autoridad de defensa de la competencia, será necesario todavía una actuación municipal más: la elevación del expediente al órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

#### B. La elevación del expediente a la Comunidad Autónoma.

Una vez recabado el informe relativo a la conveniencia del establecimiento del régimen de monopolio realizado por la autoridad de defensa de la competencia correspondiente, el Pleno aprobará, o no, el expediente por mayoría absoluta de los miembros de la Corporación. Así, vemos una diferencia cualitativa entre el primer procedimiento, en el que habilita al ejercicio de la iniciativa económica, y la continuación de éste, que habilita a la prestación en régimen de monopolio. La limitación ejercida sobre la libertad de empresa reconocido en el art. 38 CE requiere, así, de un procedimiento ya no más rígido, que también, sino de un mayor acuerdo dentro de la Corporación.

Una vez producida la aprobación por parte del Pleno, el último requisito necesario para el establecimiento de un régimen de monopolio, el cual, recordemos, podrá ser gestionado de modo directo o indirecto dado que la reserva en régimen de monopolio no predispone de modo específico ninguna de las dos, será la aprobación del expediente por parte del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma. Requisito este exigido, de modo genérico, por el art. 86.2 LRBRL, y detallado por el art. 97 del TRRL. Así, el citado artículo indica que "recaído acuerdo de la Corporación, se elevará el expediente completo al órgano competente de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Gobierno de ésta deberá resolver sobre su aprobación en el plazo de tres meses".

Así lo declara el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en la Sentencia 1724/2005, de 25 de noviembre de 2005 (núm. Rec. 7359/2003), al indicar que “ahora bien la reserva que la ley básica local ha realizado en ese artículo 86.3 [actual art. 86.2] o la que puedan realizar otras leyes estatales o autonómicas no supone, sin embargo, la **IMPLANTACIÓN AUTOMÁTICA** –*las mayúsculas son de la propia sentencia*– del monopolio local en la actividad o servicio correspondiente sino que la efectiva municipalización requiere además la tramitación y resolución de un complejo expediente, en el que ha de intervenir no solo la propia entidad local sino también la Comunidad Autónoma” (FJ8).

Más detalles sobre la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de establecimiento del régimen de monopolio los encontramos en el ROAS. En este Decreto catalán se regula e indica, en el art. 184.2, que la decisión que adopte el órgano de gobierno de la Generalitat deberá versar sobre la conveniencia y oportunidad de prestar el servicio en régimen de monopolio, “en relación con los intereses de la Generalitat”<sup>1119</sup>. Es decir, en estos casos, el órgano de gobierno autonómico se pronuncia ya no solo sobre la decisión municipal, sino también sobre la correlación entre el ente local y la Comunidad Autónoma, a través de la ponderación de intereses entre ambas Administraciones. Esta aprobación, que debe realizarse en el plazo de tres meses, en caso de no producirse por inactividad de la administración autonómica, “se entenderá desestimada” (art. 184.1 ROAS).

También se regulan en el ROAS los efectos derivados de la aprobación del expediente administrativo local. La declaración del régimen de monopolio conlleva, inevitablemente, la necesidad de expropiar las empresas que actúan en el sector que va a ser objeto de reserva. Siendo así, la propia aprobación por el gobierno de la Generalitat comportará la “declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio”. Esta expropiación, no obstante, se ve igualmente delimitada “a los elementos de aquéllas que se encuentren directamente relacionados con el funcionamiento del servicio o que fueren necesarios para su normal desarrollo” (art. 185.2 ROAS). Así queda claro que la expropiación que derivaría del establecimiento del régimen monopolio sobre la actividad reservada a la Administración local solo afectaría

---

<sup>1119</sup> Que en el caso de Cataluña podríamos encontrarlo referido, en parte, en el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, norma que atribuye a la Generalitat la competencia en materia de ordenación de los servicios de abastecimiento en alta.

a los bienes adscritos a la prestación de la misma, aquellos que, por sus características, serían esenciales para asegurar la continuidad en la prestación del servicio público.

### **III. EFECTOS DERIVADOS DE LA REMUNICIPALIZACIÓN.**

Tras el análisis del procedimiento para hacer efectiva la remunicipalización de los servicios públicos locales, es decir, proceder a cambiar el modo de gestión, así como también los trámites necesarios para asumir esa gestión en régimen de monopolio sobre los servicios sujetos a reserva previstos en el art. 86.2 LRBRL, debemos aproximar alguna de las consecuencias que pueden derivarse de la decisión municipal, tanto en el caso que el municipio pretenda rescatar la concesión administrativa, o bien haya finalizado el plazo de ejecución del contrato de gestión de servicios públicos. Dos de ellas son las que más repercusión para los entes locales tienen, sobre todo, desde la perspectiva económica: la primera de ellas es el destino de los bienes afectos a la prestación del servicio; la segunda consecuencia que se deriva del proceso de cambio de gestión es el destino de los trabajadores de la anterior concesionaria.

#### **1. La reversión de los bienes adscritos a la prestación del servicio.**

Una de las mayores problemáticas suscitadas en relación con la remunicipalización de los servicios públicos en general, y del abastecimiento de agua en particular, ha sido el destino de los bienes adscritos y afectados a la prestación del servicio<sup>1120</sup>. Bienes que, como es natural, son imprescindibles para la efectiva ejecución de las actividades vinculadas al suministro de agua, así como para hacer efectivos los principios informadores de la actividad de servicio público, como sería, por ejemplo, el de continuidad en la prestación, el aseguramiento de la calidad o, también, los principios que rigen tras la aprobación de la LRSAL en el ámbito local, como la sostenibilidad y la eficiencia. No obstante, la reversión será de análisis más detallado en el siguiente capítulo,

---

<sup>1120</sup> Sobre la reversión, véase el trabajo de ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, *La reversión de instalaciones...*, *op. cit.*

en el apartado vinculado al proceso de remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua sucedido en la ciudad de Terrassa.

Como indica el art. 291.1 de la LCSP, “finalizado el plazo de la concesión, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados”. Con el fin de asegurar la continuidad del servicio, la normativa prevé que, a la finalización del plazo concesional, los bienes afectos al servicio deberán sean entregados a la Administración, a fin de que ésta, bien de forma directa, o incluso, en caso de pretender externalizar de nuevo el servicio, puedan ser utilizados por el nuevo gestor. Así lo viene declarando la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Entre otras, la Sentencia de 16 de junio de 1989 (núm. Rec. 952/1988) indica que “el principio fundamental en esta materia (extinción del contrato por cumplimiento del plazo contractual) exige por razones inexcusables y relacionadas con la continuidad del servicio (como nota básica) la devolución de las obras e instalaciones precisas para que el servicio continúe prestándose con normalidad” (FJ3)<sup>1121</sup>.

Independientemente del modo en que se proceda a realizar la remunicipalización, la reversión siempre existirá, pero con una notoria diferencia. Si bien en el primer caso expuesto, en caso de rescate de la concesión, deberá mediar indemnización a favor del contratista por la reversión de los bienes por su efecto o naturaleza expropiatoria; en la segunda, una vez finalizado el plazo concesional, la reversión de los bienes afectos al servicio se presume gratuita<sup>1122</sup>. Así, en el primer supuesto, nos encontramos ante una verdadera expropiación de bienes y derechos, que deberá incluir, entendemos, aquellos

---

<sup>1121</sup> Efectos similares le otorga la Sentencia 16168/1987 del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1987, al indicar que Tanto el artículo 163 de la Ley de Régimen Local de 1955, como el 115 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales del mismo año, parten de la base de que al término de la concesión determinados bienes del servicio deben revertir al patrimonio municipal [...] Estos preceptos van dirigidos sin duda alguna a asegurar la continuidad del servicio una vez extinguida la concesión. Sabido es que en toda concesión de servicios públicos la Administración concedente conserva la titularidad del servicio concedido” (FJ3).

<sup>1122</sup> Como señala ALBI “resultaría absurdo – ya lo hemos dicho – que al final se tuviese que pagar el valor que el concesionario y había recobrado mediante el mecanismo normal de la economía de la concesión”. ALBI CHOLBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión...*, *op. cit.*, p. 647.

Siendo así será, a través del tiempo que dura la concesión, así como los ingresos de la empresa concesionaria obtiene, que ésta podrá amortizar las inversiones realizadas, con lo que no sería necesario que la Administración indemnizase una vez el contrato ha finalizado por expiración del tiempo. A este extremo se refiere el art. 129.3 del RSCL, al indicar que “la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial”.

necesarios e imprescindibles<sup>1123</sup>. De igual modo solo aquellos bienes que se entiendan vinculados a la prestación del servicio deberán revertir.

Los efectos que provoca la extinción del contrato por finalización del plazo estipulado vienen establecidos en el art. 261 del ROAS. A más de la propia reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio, la extinción conlleva:

- La devolución de la garantía prestada;
- La declaración del correcto cumplimiento del contrato;
- La liquidación de las relaciones económicas derivadas de su ejecución.

De este modo, la normativa de contratos públicos y al de régimen local aluden a la reversión de bienes como efecto derivado de la propia finalización de la concesión, la cual se produce de modo directo a fin de proseguir, el ente local, u otra empresa concesionaria –en el caso de que el municipio externalice el servicio de nuevo–, con la prestación del servicio<sup>1124</sup>. El RSCL indica, en el art. 115, la necesaria inclusión de la cláusula en que se detallen las “obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión, y obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en aquella”, así como aquellas “obras e instalaciones de la Corporación cuyo goce se entregare al concesionario”. No obstante, aun estableciéndose legalmente la necesaria previsión en el contrato de concesión de los bienes afectos a la reversión, no podemos descartar automáticamente la inclusión de otros bienes, los cuales podrán ser determinados con posterioridad a la formalización del contrato.

Podemos llegar a considerar que debido a la propia evolución de la técnica, así como la propia mejora de instalaciones o la compra de material que se encuentre afecto a la prestación del servicio. Estos bienes podrán ser precisados con posterioridad, en tanto que adquiridos más tarde de la formalización del contrato, a fin de que una vez reviertan sirvan a la prestación del servicio con la mejor calidad posible. Si bien no se indica de forma directa y clara, el ROAS en el art. 262.2.a) alude a la capacidad que tiene la Corporación municipal de designar un interventor con el objeto de vigilar el estado de conservación de las obras e infraestructuras. A través de esta inspección y vigilancia

---

<sup>1123</sup> Art. 262.1 ROAS.

<sup>1124</sup> Sentencia 952/2021, del Tribunal Supremo, de 1 de julio de 2021 (núm. Rec. 337/2020). Como se indica en la Sentencia, aludiendo a los hechos probados por la sala de instancia, “A la expiración del plazo, el contrato se entenderá extinguido, operando entonces la reversión de todos los bienes y derechos afectados a la concesión. En virtud de tal reversión, la Administración concedente adquirirá la plena propiedad de dichos bienes y derechos” (FJ1).

podría darse cuenta de nuevos los bienes incorporados por el concesionario adscritos a la prestación del servicio y que, eventualmente, podrían ser objeto de reversión.

En este marco expuesto la reversión de los bienes, obras e instalaciones afectos a la prestación del servicio público supone el retorno, en principio, gratuitamente a la Administración, una vez el contrato ha finalizado<sup>1125</sup>. La gratuidad se predica de dos elementos relacionados: los largos plazos concesionales y los ingresos obtenidos por el concesionario, los cuales permiten amortizar la inversión realizada mientras el contrato se encuentra en fase de ejecución. El interés general en asegurar una prestación de calidad y continuidad, así como el acceso en condiciones de igualdad, determinan que los bienes reviertan a la Administración para el mantenimiento de la prestación del servicio.

## **2. La sucesión de empresa y la subrogación de los trabajadores.**

Otro de los aspectos controvertidos y polémicos, por las importantes consecuencias y repercusiones que puede ocasionar y que el municipio deberá dirimir a la hora de proceder a la remunicipalización, es el destino de los trabajadores que formaban parte de la plantilla de la empresa concesionaria<sup>1126</sup>. Debemos advertir que este es, sin duda, uno de los efectos importantes de la misma, por la dimensión social y económica que un tema tan sensible así puede alcanzar. Su trascendencia hace necesaria la valoración por parte de la Comisión encargada de redactar la memoria justificativa.

A estos condicionantes, de carácter marcadamente procedimental, junto con la justificación y acreditación de la mayor sostenibilidad y eficacia, se debe sumar lo que

---

<sup>1125</sup> Como destaca el Consejo Consultivo de Aragón en el Dictamen 98/2010: “la extinción del contrato y la reversión de los bienes e instalaciones a su Administración titular se producen *ipso iure*, por imperio de la Ley, al término de la duración pactada, lo que no quita para que para hacer valer dicho efecto extintivo deba tramitarse un procedimiento (con audiencia del contratista) conducente a dicha extinción, la cual, “*exigirá por parte de la Administración un acto formal y positivo*” (art. 111.2 LCAP). En tanto no se produzca éste, puede excepcionalmente continuar el contratista en la prestación del servicio por una imperiosa razón de orden público, como lo es la continuidad en la prestación del servicio público” (p. 23).

<sup>1126</sup> Trabajos de referencia en esta materia son TODOLÍ SIGNES, Adrián (Dir.) y MARTÍNEZ SALDAÑA, David (Coord.), *Remunicipalización de servicios, sucesión de empresa y trabajadores indefinidos no fijos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2017; CASTILLO BLANCO, Federico, *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2017; ÁVILA CANO, Eulalio, “La sucesión de empresa y la subrogación del personal en la remunicipalización de servicios y en especial en los del ciclo integral del agua”, en ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, Sevilla, 2019, pp. 193 - 281.

disponían la Disposición Adicional Vigésima Sexta y la Trigésima Cuarta de la Ley 3/2017, de 27 de abril, de presupuestos general del Estado de 2017<sup>1127</sup>. En síntesis, limitaban la incorporación de personal laboral al sector público, especificando que “a los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos [...] cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos”.

Siendo así, se restringía la capacidad de remunicipalizar los servicios públicos locales<sup>1128</sup>, desde un punto de vista laboral, al excluir la posibilidad de incorporar los trabajadores de la empresa concesionaria, con independencia del tipo de finalización de la concesión. Se inducía, al menos en apariencia, a la prórroga o renovación de la concesionaria, dado que la limitación efectuada sobre la posible incorporación de trabajadores se extendía, incluso, al supuesto en que el contrato finalizara tras al cumplimiento del plazo establecido en el contrato.

Esta situación expuesta, no obstante, poca vigencia tuvo, tras la declaración de inconstitucionalidad, por parte del Tribunal Constitucional en la Sentencia 122/2018 de 31 de octubre, de estas disposiciones citadas. El Tribunal se pronunció sobre si la inclusión de estas dos disposiciones adicionales respondía al núcleo esencial de la norma presupuestaria, “por lo que su constitucionalidad dependerá de si las mismas encuentran encaje en el denominado eventual de dichas leyes”. No obstante tener una cierta o relativa vinculación, el Alto Tribunal sugirió que “pudiera eventualmente tener algún efecto sobre el gasto público, pero el mismo no es inmediato ni directo y, en todo caso, tal eventual efecto no puede implicar que deba entenderse automáticamente justificada la inclusión en la Ley de presupuestos”. Así, y aun mediando la declaración de inconstitucionalidad de las referidas disposiciones adicionales, las dudas con relación al destino del personal de la empresa concesionaria no quedan todavía despejadas.

---

<sup>1127</sup> Sobre los límites que podría haber proyectado Ley 3/2017, de 27 de abril, de presupuestos general del Estado de 2017, véase MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “¿Qué cambios en la gestión de los servicios públicos pueden implicar subrogación del personal? Una visión administrativa”, en *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 213, 2018, pp. 85 - 122.

<sup>1128</sup> En el Preámbulo de la Ley de modo claro, y redundando en la reiterada idea de que existe una promoción de la gestión indirecta, se indica que las Disposiciones Adicionales Vigésima Sexta y la Trigésima Cuarta tienen el objetivo de “regular situaciones de cambio de modalidad de gestión indirecta a directa de servicios públicos y también de obras públicas de titularidad de la Administración se establecen limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público”.

Estamos ante la problemática vigente, actual, y de difícil resolución. La posible aplicabilidad de las normas laborales en los casos de remunicipalización debe, en efecto, ser resuelta.

Uno de los principales elementos a considerares es el acceso al empleo público, el cual se erige como límite al ingreso de trabajadores a las Administraciones Públicas. Así, y tal como está previsto en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en el artículo 55, la adquisición de una relación de servicio con las Administraciones Públicas será de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como asegurando, para seleccionar el personal mediante un procedimiento, la:

- a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.
- b) Transparencia.
- c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.
- d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.
- e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.
- f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección.

Atendiendo al necesario cumplimiento de la normativa laboral en el acceso a la función pública, surge el problema de cómo puede integrarse a los trabajadores de la concesionaria en caso de cambio de gestión, pasando a ser el Ayuntamiento directamente, o a través de una empresa pública, quien preste el servicio. La duda se intensifica cuando<sup>1129</sup>, a la vista del art. 44 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores<sup>1130</sup> (ET, en adelante), donde se establece que “cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por sí mismo la

---

<sup>1129</sup> MAURI MAJÓS. Joan, “Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal”, en *QDL*, núm. 43, 2017, pp. 79 - 123.

<sup>1130</sup> Si bien los tribunales se muestran receptivos a la aplicación de este artículo. La Sentencia 177/2016, del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1ª), de 2 de febrero, alude directamente a la remunicipalización como fenómeno que, en el plano laboral, genera dudas y dificultades, no obstante, la problemática no puede “justificar la inaplicación del art. 44 del Estatuto de los Trabajadores [...] la decisión del Ayuntamiento de Pasaia de no subrogar al trabajador demandante constituye un despido, por estar obligado el Ayuntamiento a subrogarse” (FJ6).



relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior”<sup>1131</sup>.

El ET incorpora, en materia de subrogación de trabajadores, la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001<sup>1132</sup>. De este modo, y atendiendo a lo dispuesto en el art. 1, será de aplicación las normas contenidas en la norma europea a los traspasos de empresa, centro de actividad a otro empresario, tenga carácter público o privado. Es, así, objeto de la norma, asegurar la estabilidad de los trabajadores ante posibles cambios de empresario, aspecto que coincide de pleno con la remunicipalización de los servicios públicos<sup>1133</sup>. En este sentido se manifiesta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de noviembre de 2003, asunto C-340/01, al declarar que la norma europea en materia de armonización de derechos laborales de los trabajadores “tiene por objeto garantizar la continuidad de las relaciones laborales existentes en el marco de una entidad económica, con independencia de un cambio de propietario” (párrafo 29), si bien aplicado a la anterior Directiva 77/187/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977. Es, por lo tanto, la continuidad de los trabajadores, y como no podría ser de otro modo, un aspecto fundamental y a considerar en los expedientes de remunicipalización, de cambio de gestión.

En relación con el caso concreto de reinternalización del servicio de abastecimiento de agua es relevante la Sentencia 315/2014, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Social, de 2 de mayo de 2014 (núm. Rec. 201/2014), donde se muestra una aparente indiferencia ante el modo en que se produce la sucesión. Lo realmente trascendente y determinante es que el Ayuntamiento “adquiere, o mejor dicho, revierte, en efecto, el conjunto organizado de elementos que le permitirá continuar las actividades de la empresa cedente de forma estable” (FJ1).

Vuele a ser trascendental, así, la necesidad de asegurar la continuidad de la prestación, tal como sucedía con la reversión de los bienes afectos al servicio. Los trabajadores son, de este modo, elemento imprescindible a la hora de mantener el servicio

---

<sup>1131</sup> Sobre la posible aplicación del art. 44 del Estatuto de los Trabajadores, véase ALFONSO MELLADO, Carlos, “La reversión a la gestión directa de servicios públicos: problemas laborales. (Atención especial a las entidades locales y a las sociedades mercantiles de capital público), en *Revista de Derecho Social*, núm. 73, 2016, pp. 25 - 44.

<sup>1132</sup> «DOCE» núm. 82, de 22 de marzo de 2001, pp. 16 a 20.

<sup>1133</sup> CASTILLO BLANCO, Federico, “Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, p. 72 - 95.

público remunicipalizado en funcionamiento. No obstante, deberá atenderse a cada caso concreto, tal como recuerda la Sentencia 895/2020, del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 2020 (núm. Rec. 2126/2018):

“El hecho de que una Administración Pública decida hacerse cargo de un servicio, previamente descentralizado, para prestarlo de forma directa con su propia plantilla y con sus propios materiales no implica, necesariamente, que estemos en presencia de una sucesión de empresa comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2001/23/CEE y, por ende, del artículo 44 ET” (FJ3).

## CAPÍTULO TERCERO

### LAS EXPERIENCIAS REMUNICIPALIZADORAS DESTACADAS EN ESPAÑA

A lo largo de este trabajo hemos podido exponer un verdadero cambio de paradigma que se está produciendo en el seno de los servicios públicos locales, concretamente, en lo referente a sus modos de gestión. No obstante, todavía nos encontramos más ante una voluntad que ante una realidad o efectividad de este cambio, al menos, a la vista de la cantidad de ciudades que efectivamente lo han pretendido. Como hemos ido mencionando a lo largo de la investigación, esta voluntad de remunicipalizar –o reinternalizar– los servicios públicos locales se deben, en gran medida, al cambio ideológico sucedido en gran parte de los Municipios españoles tras las elecciones municipales del año 2015<sup>1134</sup>, opuesto al pensamiento imperante desde los años 80 del siglo pasado. Se abre, de este modo, una oportunidad para proceder a la modificación de la gestión del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua<sup>1135</sup>.

Por este motivo entendemos necesario *bajar* a la realidad de los hechos todo lo expuesto en esta investigación, poder vislumbrar cómo las tesis remunicipalizadoras acogidas en España desde 2015 han intentado aplicarse, si bien como se verá, de forma dispar y no siempre con un resultado positivo respecto la reinternalización de los servicios. En términos generales este CAPÍTULO quedar estructurado en dos grandes bloques o apartados. Contiene el estudio de las ciudades de Barcelona, Terrassa y Valladolid, a través del cual ha sido posible ver la evolución que el servicio de abastecimiento de agua, al ser éstas dónde se ha producido el mayor debate en torno a la forma de gestión de este servicio público. De este modo, hemos podido seguir el desarrollo de estas ciudades desde la Edad Moderna –excepto en el caso de Terrassa–,

---

<sup>1134</sup> LAHERA, Eugenio, *Política y políticas públicas*, Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2004. Como el autor indica, existe una íntima relación entre la política –la ideología– y las políticas públicas que se adoptan consecuencia de ésta. De este modo, “las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno [...] puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas” (p. 7).

<sup>1135</sup> KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Ed. Pearson, Edinburgh, 2014. Los procesos de remunicipalización responden perfectamente a lo expuesto por KINGDON, la ventana de oportunidad política, la posibilidad de introducir –e influir– en la agenda política un tema que empieza, en base a unos indicadores, a manifestarse en entornos sociales y son los dirigentes los que, atendiendo a la importancia social del tema, lo recogen a fin de proceder a analizarlo e implementar las políticas públicas tendentes a la satisfacción de ese problema.

momento en que se inicia una actividad prestacional pública, a través de la provisión de agua potable por medio de fuentes públicas. Ahora pretendemos cerrar el círculo, exponiendo cómo en estas ciudades han sido acogidas las ideas remunicipalizadoras y cómo se han desarrollado los procesos de reinternalización.

Como hemos indicado, dos grandes bloques compondrán cada ciudad analizada. En el primero de ellos se hará una exposición cronológica del proceso remunicipalizador que han vivido, a través de la documentación municipal disponible. El segundo consistirá en el análisis de las resoluciones judiciales acontecidas tras las sucesivas impugnaciones que las empresas concesionarias han realizado tras la adopción de las tesis remunicipalizadoras por parte de los diferentes Ayuntamientos.

## **I. BARCELONA, EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA Y SOCIEDAD GENERAL DE AGUAS DE BARCELONA.**

Barcelona, desde la victoria de *Barcelona en Comú* en el año 2015 en las elecciones municipales<sup>1136</sup> –y revalidada en 2019, si bien no como primera fuerza política con más votos y, consiguiendo la alcaldía a través de pactos<sup>1137</sup>–, ha venido insistiendo en la reversión del cambio de gestión del servicio de abastecimiento de agua en la ciudad condal<sup>1138</sup>.

---

<sup>1136</sup> Resultados disponibles en el Acuerdo de 1 de julio de 2015, de la Junta Electoral Central, por el que se procede a la publicación del resumen de los resultados de las elecciones locales convocadas por Real Decreto 233/2015, de 30 de marzo, y celebradas el 24 de mayo de 2015, según los datos que figuran en las actas de proclamación remitidas por cada una de las Juntas Electorales de Zona. Provincias: Araba-Álava, Asturias, Ávila, Badajoz, Barcelona y Bizkaia, BOE núm. 159, de 4 de julio de 2015, p. 55427. La fuerza política más votada fue *Barcelona en Comú*, con 176.612 votos y 11 concejales, seguida de Convergencia i Unió, con 159.393 votos y 10 concejales.

<sup>1137</sup> Resolución de 10 de julio de 2019, de la Presidencia de la Junta Electoral Central, por la que se procede a la publicación del resumen de los resultados de las elecciones locales convocadas por Real Decreto 209/2019, de 1 de abril, y celebradas el 26 de mayo de 2019, según los datos que figuran en las actas de proclamación remitidas por cada una de las Juntas Electorales de Zona. Provincias: Asturias, Ávila, Badajoz, Barcelona, Bizkaia, BOE núm. 168, de 15 de julio de 2019.

<sup>1138</sup> En el programa electoral de *Barcelona en Comú* para las elecciones municipales de 2015 se inscribe un apartado rubricado con “recuperar el agua como bien común” en que de modo claro se pronuncian en el sentido de “garantizar el acceso universal, y su gestión debe guiarse por criterios sociales y ambientales, y no estar sometida al negocio privado”, hecho que debe producirse a través del impulso de “procesos similares a los de otras ciudades europeas –París, Berlín o Nápoles–, que están demostrando que la remunicipalización aporta muchos beneficios a la ciudadanía”.

En el programa electoral presentado para las elecciones municipales de 2019 la remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua adopta un papel más importante, al disponer de un apartado específico:

Antes de centrarnos en el análisis del procedimiento – advertimos ya, frustrado – de remunicipalización, de cambiar el modo de gestión, del servicio de abastecimiento de agua en Barcelona y en el Área Metropolitana de Barcelona, debemos mencionar una resolución del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona. La Sentencia 298/2010, de 5 de octubre de 2010 (núm. Rec. 376/2008), la cual destapa una paradójica situación: “en el cas que ens ocupa el servei es gestiona mitjançant la Societat General d’Aigües de Barcelona, societat que actua com a concessionària del servei, de forma que estem davant un supòsit de gestió indirecta per concessió. Ara bé, resulta que no hi ha contracte de concessió” (FJ2). Este hecho era extensible no solo a la ciudad de Barcelona, sino a otros municipios del Área Metropolitana de Barcelona, donde la empresa prestaba sus servicios.

Como hemos indicado con anterioridad, *a priori*, el título que ostentaba Sociedad General de Aguas de Barcelona, con el que justificaba la prestación del servicio, era la concesión demanial otorgada por la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 1953, la cual habilitaba al aprovechamiento de aguas públicas, del río Llobregat, con destino al abastecimiento de agua. No hay duda de lo expuesto en la investigación del carácter demanial de la concesión de 1953, y de sus sucesivas ampliaciones<sup>1139</sup>. Cuestión a parte es si ésta habilitaba al suministro de agua, a la prestación del servicio de competencia

---

“La gestió de l’aigua a Barcelona i bona part de l’Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB) es troba bàsicament en mans de la multinacional AGBAR, i en menys mesura de la Caixa i l’AMB. La darrera privatització, feta el 2012 pel PSC i CiU, ha rebut un primer revés de la justícia, i en breu el Tribunal Suprem pot obrir definitivament la porta a recuperar la gestió d’aquest bé tan bàsic per a la vida.

Malgrat que ens trobem lligats per un contracte molt perjudicial per a l’interès públic, aquests 4 anys hem baixat la tarifa de l’aigua, revertint les pujades contínues que hi havia hagut, i hem posat llum sobre nombrosos processos opacs lligats a Aigües de Barcelona. Mentrestant, l’empresa ha intentat impedir que es preguntí a la ciutadania sobre la gestió de l’aigua, posant totes les traves possibles a la celebració d’una consulta ciutadana.

Barcelona i l’àrea metropolitana han de seguir l’estela de grans ciutats com París, Berlín, Brussel·les, Nova York i tantes que han optat per la gestió pública de l’aigua, amb l’objectiu d’oferir un millor servei, a un cost menor, més proper a la ciutadania i que prioritzi la perspectiva ambiental. Per això proposem:

Impulsar la remunicipalització de l’aigua, amb l’objectiu de:

- Oferir unes tarifes més assequibles per a la ciutadania, garantint l’accés a l’aigua a tota la població.
- Gestionar el cicle integral de l’aigua amb criteris de flexibilitat per poder combatre millor el canvi climàtic.
- Crear espais de participació i control ciutadà amb capacitat de decisió sobre aspectes bàsics del servei.
- Potenciar la coordinació de l’AMB amb els seus 36 municipis per dotar els ajuntaments de més eines de control sobre el servei, així com el foment de la gestió pública a tots els municipis de Catalunya.
- Augmentar l’ús d’aigües regenerades, aigües pluvials i altres recursos hídrics alternatius”.

<sup>1139</sup> Esta concesión, la de 1953, tal como indica la *Agència Catalana de l’Aigua* en Resolución de 16 de junio de 2014 (Expediente CC2012000286), en un procedimiento de revisión de concesiones, se declara que la vigencia de la concesión es de noventa y nueve años, es decir, hasta el año 2055.

municipal; nos decantamos por considerar que no de forma exclusiva. Esta concesión de 1953 implica el uso y aprovechamientos de agua que, aun encontrándose destinada al abastecimiento de agua potable, no implica, necesariamente, que esta sea la actividad derivada automáticamente. SGAB podía, en base a esa concesión y los medios e instalaciones disponibles, vender esas aguas a terceras empresas, pero solo y exclusivamente al abastecimiento, no pudiendo ser utilizada para otros fines, como agrícolas o usos industriales<sup>1140</sup>.

Como indica la Orden de 1953: “se autoriza a la Sociedad General de Aguas de Barcelona para derivar 2.200 litros de agua por segundo del río Llobregat, en término de San Baudillo de Llobregat, San Juan Despí y Cornellá de Llobregat (Barcelona), con destino al abastecimiento de la ciudad de Barcelona”. Del texto transcrito de la concesión de aprovechamiento de aguas públicas, solo queda claro el destino de esas aguas, que sería el suministro de la ciudad de Barcelona, pero nada indica que esa actividad deba ser realizada directamente por la propia empresa. Si bien es cierto que podríamos considerar lógica esta situación, la de que sea la sociedad concesionaria la que realizase esa actividad, cabe recordar que en el año 1953 ya se había asentado con claridad la competencia municipal sobre el abastecimiento, estable desde la legislación local de finales del siglo XIX.

Tras la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona, entidad que había tratado de asumir la titularidad, a través de la “metropolitanización” del servicio de abastecimiento de agua mediante los Acuerdos de 1982 y 1983, tomó el relevo la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, hasta que, finalmente, el Área Metropolitana de Barcelona se constituye, en su formación y organización actual, en virtud de lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. Con todo, y como hemos indicado con anterioridad, la CMB, mediante Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, el suministro de agua viene a ser determinado como un servicio de interés metropolitano.

---

<sup>1140</sup> Si bien será analizada y detallada con posterioridad, la Sentencia 88/2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, de 4 de abril de 2019, que resuelve, en primera instancia, el proceso de cambio de gestión sucedido en la ciudad de Terrassa, en el Fundamento Jurídico Decimotercero indica que “la Sociedad capta y trata el agua o la compra en base tanto a la Concesión de 1941 como en base a la Concesión de 1842 y en base a activos de su propiedad y/o terceros [...] una vez captada el agua o comprada, la Sociedad vende parte a “Aigües de Matadepera, S.A., Suministro de Agua Potable “Les Fonts, S.A.” y a distintos municipios”.

La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona establece, en el art. 15 relativo a las competencias que la entidad ostenta:

Corresponden al Área Metropolitana de Barcelona las siguientes competencias:

C. Aguas.

En materia de aguas, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica de Cataluña, y de las competencias municipales que no son objeto de regulación por la presente ley, y de conformidad con la planificación aprobada por la Generalidad y el régimen económico-financiero establecido, el Área Metropolitana de Barcelona tiene las siguientes competencias y titularidad de los servicios:

a) El suministro domiciliario de agua potable o el abastecimiento de agua en baja; la gestión directa o indirecta del agua; la regulación, previa autorización de la Comisión de Precios de Cataluña, de los precios de las tarifas de agua de conformidad con los costes que la prestación del servicio requiere, que comprende la estructura tarifaria y los tratamientos especiales o bonificaciones, y otras funciones que corresponden al ente local titular del servicio.

Se destaca, así, la clara competencia asumida por el Área Metropolitana de Barcelona en materia de abastecimiento de agua potable a domicilio en baja<sup>1141</sup>, en el suministro domiciliario. Y en tanto que Administración competente, puede, por su libre decisión, escoger el modo de gestión que entienda más conveniente, eso sí, sujeta al cumplimiento de los procedimientos establecidos en la legislación local, así como requiriendo la acreditación, mediante memoria justificativa, de la mayor sostenibilidad y eficiencia –se trate de gestión directa o indirecta–, como indica el art. 85.2 LRBRL, norma que le es de aplicación a las Áreas Metropolitanas en virtud de lo dispuesto por el art. 3.2.b) LRBRL.

La constitución del Área Metropolitana de Barcelona implicó la asunción de las competencias y funciones correspondientes a la Mancomunidad de Municipios el Área Metropolitana de Barcelona, a la Entidad Metropolitana del Transporte y de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. De este modo se predicaba una línea de continuidad con la nueva Administración local creada en materia de abastecimiento de agua, al asumir ésta la competencia.

---

<sup>1141</sup> La Disposición adicional segunda de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona indica que “El Área Metropolitana de Barcelona tiene la condición de entidad local de agua básica de suministro de agua en baja y de saneamiento a los efectos del Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña”.

Las facultades que ostenta el Área Metropolitana de Barcelona respecto al servicio de abastecimiento de agua vienen definidas, en primer lugar, por la legislación; y en segundo lugar, por los acuerdos y resoluciones de ordenación y gestión del servicio. La competencia de la Administración metropolitana, al tenor del art. 14 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, parece clara. Así, la Ley fija el segmento competencial del Área, atribuyéndole, igualmente, para su cumplimiento, las potestades para darles efectividad.

La otra referencia clave que nos permite identificar la posición que ocupa el AMB respecto del servicio se configura a partir de las decisiones, adoptadas tras la tramitación de los correspondientes procedimientos. Entre estas decisiones que vienen a configurar y perfilar la posición metropolitana, destaca la posibilidad de asumir, al igual que los municipios, la titularidad sobre el servicio. En aras de adquirir esta posición, el primer intento lo localizamos, en el mencionado y comentado Acuerdo de 1982, tramitado por la extinta Corporación Metropolitana de Barcelona. En ese Acuerdo, en el que se aprobaba el “Plan coordinado de establecimiento del servicio de suministro de agua”, el cual, como indica la Sentencia 126/2016, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 9 de marzo de 2016 implicaba la ratificación del “interés metropolitano del mencionado servicio, así como gestionar provisionalmente el mismo con órgano especial de administración con facultad de sustituir esta forma de gestión por la creación de una Sociedad Metropolitana, así como aprobar el Reglamento de Servicios y protocolos a suscribir con la Sociedad General de Aguas de Barcelona” (FJ4). No obstante esta voluntad metropolitana, la disolución de la Corporación, así como la atribución de competencias en materia de aguas a la Generalitat de Cataluña (en concreto, la Ley 4/1990, de 9 de marzo, de Ordenación del Abastecimiento de Agua en el Área de Barcelona y la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de Infraestructuras Hidráulicas de Cataluña) hicieron imposible el cumplimiento de los acuerdos de 1982 y 1983. La Sentencia citada alude a esta situación, indicando que “consecuencia de este cambio normativo, el convenio de 1983 devino irrealizable” (FJ4).

Estos acuerdos que aprobaban el mencionado “Plan coordinado de establecimiento del servicio de suministro de agua” respondían a la previsión del art. 4 y art. 10 del Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Así, el art. 4.7 se refiere a la competencia metropolitana en “Aprobar un plan coordinado de establecimiento y prestación de servicios públicos de interés metropolitano y gestionarlos cuando proceda”. Así se consolidaba la idea de



servicio de interés metropolitano, afectando al reparto de competencias entre Municipios y Entidad Metropolitana, situación que se dirimía entendiéndose que “son servicios de interés metropolitano los que se extiendan, con unidad de explotación o de destino, a varios Municipios comprendidos en el ámbito de planeamiento metropolitano, aunque sus instalaciones radiquen en un solo término municipal” (art. 10.1 del Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto). Siendo así, se resolvía la correlación entre competencias municipales y competencias metropolitanas. No así, la correlación entre sector público y sector privado, al no asumirse la posición de titularidad sobre el servicio.

Esta asunción de titularidad, pudiendo denominarla, haciendo un paralelismo con el régimen municipal, como “metropolitanización” viene a configurarse como el mismo instrumento a través del cual se podría llegar a prohibir o impedir la intervención privada en el servicio público *metropolitano* reservado. Desde una perspectiva procedimental, y como determina el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, en el art. 29 “Cuando la prestación de los servicios que asuma la Corporación requiera previa municipalización, conforme a lo dispuesto en la Ley de Régimen Local, el expediente se ajustará a lo dispuesto en los artículos 168 y 169 de la misma, con las siguientes prevenciones, y podrá tramitarse simultáneamente a la declaración de interés metropolitano”. El procedimiento se complementa con la audiencia a las Corporaciones municipales, así como la atribución al Consejo metropolitano la competencia para la aprobación inicial. Siendo así, para proceder a la metropolitanización es necesario el cumplimiento de los requisitos indicados en la normativa citada, como la formación de una comisión que redacte una memoria justificativa, la aprobación inicial por el Consejo metropolitano o la audiencia a los municipios. Con todo, la Sentencia 126/2016 del TSJ indica que “podemos constatar que la declaración de asunción de titularidad del servicio –metropolitanización– y determinación de su régimen jurídico básico se produce en el Acuerdo de la CMB de fecha de 28 de enero de 1982” (FJ8). Estos efectos derivados del Acuerdo de 1982 entendemos que no pueden extenderse a la asunción de la titularidad, atendiendo a que, a la vista de la legislación citada, el procedimiento no fue desarrollado por parte de la entidad metropolitana.

## 1. La creación de una Sociedad de Economía Mixta.

Como entidad competente, el Área Metropolitana de Barcelona, y ante esta situación brevemente descrita, de inexistencia de un título habilitador para prestar el servicio de abastecimiento en los municipios que conforman el Área Metropolitana de Barcelona, donde SGAB prestaba el servicio, el 6 de noviembre de 2012 se aprueba en el Consejo Metropolitano: a) el establecimiento y prestación del servicio del ciclo integral del agua; b) establecer el sistema de gestión del servicio público del ciclo integral del agua mediante sociedad con capital social mixto; c) los estatutos de la nueva sociedad de capital mixto, “*Aigües de Barcelona Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l’Aigua, S.A.*”; d) el Convenio entre el Área Metropolitana de Barcelona y Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A., a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 283.1.b del ROAS<sup>1142</sup>.

Meses antes, en julio de 2012<sup>1143</sup>, siguiendo lo establecido en el art. 159 del ROAS<sup>1144</sup>, y en el marco del Expediente 2818/12, se redacta la “*Memòria i projecte sobre la gestió del servei metropolità del cicle integral de l’aigua mitjançant la constitució d’una societat d’economia mixta*”. Merece destacarse que, a diferencia de las memorias justificativas que serán analizadas: a) esta sucede antes de la reforma de la LRBRL, con lo que todavía no imperan en el cambio de gestión los criterios de sostenibilidad y eficiencia; b) a diferencia de las otras, solo se contempla la Sociedad de Economía Mixta como única forma de gestión, no encontrando referencia a las otras, directas o indirectas, previstas en el art. 85 LRBRL<sup>1145</sup>. También es preciso indicar que, el art. 159 del ROAS

---

<sup>1142</sup> Acuerdos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona, de 20 de noviembre de 2012.

<sup>1143</sup> Si bien parece una deducción clara derivada de la fecha de inicio de las actuaciones, todavía no se había producido la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por parte de la LRSAL, así como tampoco se había aprobado la LCSP, estando vigente en ese momento el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

<sup>1144</sup> Art. 159.1 ROAS: “La creación de un servicio se instrumentará mediante una memoria justificativa, un proyecto de establecimiento y un reglamento que establezca el régimen jurídico de la prestación del servicio”.

<sup>1145</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, al conceptualizar las sociedades de economía mixta, indicó que éstas “nos sitúan ya en las lindes entre la gestión directa y la indirecta. En la Ley española habría motivos para incluirla en uno y otro tipo, puesto que, por una parte, se habla de estas sociedades al tratar de la gestión directa, en tanto que, por otra parte, se las considera específicamente como concesionarios, lo cual implica, ciertamente, un sistema de gestión indirecta”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La actividad industrial y mercantil...”, *op. cit.*, p. 132.

La regulación actualmente se contiene en la nueva LCSP, concretamente, en la Disposición Adicional Vigésima Segunda. En su apartado primero se prescribe la posible adjudicación directa de las concesiones de obras y de servicios. Respecto esta adjudicación directa, FUENTES I GASÓ alude a que los

indica que “la creación de un servicio se instrumentará [...]”. El servicio de abastecimiento de agua, entendemos, que en todo caso ya estaba creado y, de hecho, estaba siendo prestado en el ámbito territorial del AMB; nos situamos más ante lo que el RSCL en el art. 30 identifica como organizar o modificar un servicio de su competencia. Este hecho, no obstante, no modifica la necesidad de realizar la memoria en que se justifique la elección del modo de gestión.

Esta memoria, requisito imprescindible para proceder a cambiar el modo de gestión del servicio, se cumple con el documento referenciado, en que podemos destacar ciertos puntos tratados. Tras la exposición del marco jurídico de actuación del AMB en el ámbito de la competencia sobre el servicio de abastecimiento de agua, al cual ya nos hemos referido en el apartado precedente, se dedica la memoria a justificar la conveniencia de gestionar de modo unificado los servicios que integran el ciclo integral del agua. El mismo documento contiene el estudio del modo actual –antes de la constitución de la Sociedad de Economía Mixta– en que se presta el servicio y, se argumenta la instrumentalización de esta gestión indirecta junto con SGAB.

De acuerdo con la normativa previa y actual referente a la regulación del hecho metropolitano de Barcelona, se aprecia el claro interés que esta entidad tiene en la gestión del servicio de abastecimiento de agua, requiriendo, a más, de que ésta atienda a la situación climática del momento.

Según relata la memoria, tras determinar el papel preponderante que SGAB tiene en la gestión del servicio de suministro de agua en los municipios que conforman el espacio territorial del Área Metropolitana, indica que “por acuerdo de 17 de julio de 1980, el abastecimiento de agua en el ámbito de los municipios que integraban la CMB fue metropolitanizado por acuerdo del *Consell Metropolità*, de 28 de enero de 1982”. Los efectos derivados de este acuerdo, así como el suscrito el año 1983, ya los hemos indicado, determinando, a nuestro entender, que no se produjo tal situación, por omisión de los trámites que ese momento indicaba la legislación de régimen local de los años 50 para proceder a la municipalización. En estos acuerdos se confirma el interés

---

candidatos deben demostrar “no solo su capacidad para convertirse en accionistas, sino ante todo su capacidad técnica para prestar el servicio y las ventajas económicos y de otro tipo que conlleva su oferta”. FUENTES I GASO, Josep Ramon, “La pervivencia de la gestión indirecta de los servicios públicos locales tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público: las sociedades de economía mixta”, en *QDL*, núm. 50, 2019, p. 37 - 38. Poca regulación encontramos más allá de la citada Disposición Adicional, a más de las normas generales de aplicación a la contratación pública, con lo que nos encontramos ante un tipo de gestión indirecta de los servicios públicos con amplios márgenes de conformación.

metropolitano sobre el servicio, lo que podemos identificar con la afirmación de competencia sobre éste, sustrayendo la competencia de la órbita municipal; no podemos concederles a estos acuerdos efectos publicadores de la actividad de abastecimiento de agua, no se asume, por lo tanto, la titularidad por parte de la CMB, ni en régimen de libre concurrencia ni en régimen de monopolio (art. 47 RSCL).

El art. 168 del Texto refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 establecía que para la municipalización de un servicio –la cual puede ser, con o sin monopolio, es decir, dilucidando la correlación entre iniciativa pública y privada (art. 164.2)– se requería de la aprobación inicial del Ayuntamiento, previa designación de una Comisión de estudio; la redacción de una Memoria, en la que se determinase el sistema de administración del servicio; una fase de exposición pública, durante la cual “particulares y Entidades podrán formular observaciones”; y la aprobación del proyecto por el Ayuntamiento<sup>1146</sup>.

La gestión integrada de los servicios del ciclo del agua justifica, según destaca la Memoria, la creación de la Sociedad de Economía Mixta<sup>1147</sup>. Se acredita, en el documento, que “SGAB es el operador al que se le puede aplicar esta condición de sociedad única existente o de empresario determinado en materia de abastecimiento en el Área Metropolitana de Barcelona”. Ésta decisión, que implica la concesión directa sin existencia de procedimiento de licitación abierto a concurrencia, se basa en las cifras de usuarios a que SGAB distribuye agua –según indican, 9 de cada 10–, por las infraestructuras; por la experiencia internacional reconocida en la gestión integral del ciclo del agua –citando el abastecimiento que AGBAR, grupo empresarial en el que forma parte SGAB, en Santiago de Chile<sup>1148</sup>, actividad prestada a través de su matriz, Aguas

---

<sup>1146</sup> El art. 169 de la citada norma local de 1955 exigía, a más, que este acuerdo de municipalización fuera elevado “al Ministerio de Gobernación, que resolverá en el plazo de tres meses”. En el hipotético caso de que la supramunicipalización se hubiera realizado el año 1982, el expediente debería haber sido elevado al Gobierno de la Generalitat, como autoridad competente en ese momento.

<sup>1147</sup> Sobre el proceso de creación de la Empresa de Economía Mixta, véase GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua...*, op. cit., pp. 233 - 259.

<sup>1148</sup> Prestación, esta, no libre de problemas. Entre otros, se destaca la falta de suministro de agua, durante diez días en julio de 2019, en el municipio chileno de Osorno. Se decretó la alerta sanitaria debida a la contaminación de las aguas por un incidente operativo de ESSEL, sociedad controlada por Suez. En el marco de esta crisis hídrica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios chilena valoró la posible caducidad de la concesión de ESSEL, por lo dispuesto en el art. 26 de la Ley General de Servicios Sanitarios. La resolución del órgano sanitario, de 2 de agosto de 2019 (expediente n° 4312-19). En la resolución final, la Superintendencia acordó no imponer la máxima sanción, la caducidad de la concesión, si bien finalmente impuso la mayor sanción más alta aplicada. Varios son los noticieros que se hacen eco de la resolución. <http://www.lanacion.cl/superintendencia-de-servicios-sanitarios-aplica-millonaria-multa-a-essal-por-cortes-de-agua-en-osorno/>

Sobre el entramado empresarial de Aguas Andinas, se recomienda el trabajo de investigación de ARELLANO, Alberto y CARVAJAL, Víctor, “El negocio del agua: los vacíos de la ley que disparan las millonarias ganancias de Aguas Andinas”, artículo de investigación periodística de 16 de octubre de 2014.

Andinas<sup>1149</sup>– y, finalmente, hace mención al *know how* adquirido por la empresa tras los años a los que se ha dedicado al ejercicio de la actividad de abastecimiento de agua.

La elección de SGAB como candidato a componer la nueva Sociedad de Economía Mixta encargada de gestionar el abastecimiento de agua en el Área Metropolitana se complementa por los títulos que ostenta, entre los que se destaca la reiterada Orden Ministerial de 1953, con sus correspondientes ampliaciones, los derechos de aprovechamiento de aguas privadas ya comentado en CAPÍTULOS anteriores, así como las diferentes autorizaciones municipales de uso de vía pública a fin de efectuar las tareas de mantenimiento y reparación de las canalizaciones. Todo ello es denominado por la comisión redactora de la memoria como “Títulos de SGAB”. En base a estos títulos, el documento justificativo indica, de modo claro y taxativo, que “en virtud de los citados Títulos de SGAB, su condición de gestor indirecto del servicio metropolitano de abastecimiento de agua en baja no resulta discutible” (p. 60).

Siguiendo la exposición contenida en la justificación del cambio de gestión, en el apartado 4 de la memoria relativo a la “gestión integrada de los servicios dentro del AMB”, encontramos la determinación directa, sin licitación ni procedimiento de concurrencia, de SGAB como socio privado en la Sociedad de nueva creación. Así lo indica el documento:

“L’article 283 del ROAS permet que la institució de la societat d’economia mixta es faci pel procediment següent: "Mitjançant conveni amb una societat única ja existent [...] els contractes que celebrin les Administracions públiques podran adjudicar-se mitjançant procediment negociat (en el que l’adjudicació recau en el licitador justificadament elegit per l’òrgan de contractació) quant per raons tècniques o per motius relacionats amb la protecció de drets d’exclusivitat el contracte sols pot ser encomanat a un empresari determinat” finalizando esta argumentación indicando que “SGAB és l’operador al que se li pot aplicar aquesta condició de societat única existent”.

El acuerdo suscrito por el *Consell Metropolità* del Área Metropolitana de Barcelona crea una Sociedad de Economía mixta hasta junio de 2047. Esta temporalidad, no

---

Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2014/10/16/el-negocio-del-agua-los-vacios-de-la-ley-que-disparan-las-millonarias-ganancias-de-aguas-andinas/>

Se destaca en este ámbito, el del abastecimiento de agua y regulación de las aguas en Chile, la monografía de ROJAS CALDERÓN, Christian, *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en la junta de vigilancia de ríos*, Ed. Thomson Reuters, Chile, 2016.

<sup>1149</sup> <https://www.aguasandinasinversionistas.cl/es/gobierno-corporativo/socio-estrategico>

obstante, podrá crear *pro futuro* una paradójica situación: mientras que el fin de la gestión indirecta está prevista para el año 2047, la concesión de aprovechamiento de aguas, de dominio público, de la cual SGAB es titular, finaliza el año 2055. Siendo así, habrá un impasse de 8 años donde la situación general en el abastecimiento de agua en el AMB y los municipios que la integran será similar a la vivida previa constitución de la Sociedad de Economía Mixta. Esta circunstancia, si atendemos a lo determinado por la Sentencia 126/2016 del TSJ de Cataluña, implicaría que nos encontraríamos, de nuevo, ante una concesión precaria –o provisoria o tácita, por la tolerancia con la que la sociedad prestaba el servicio–; si nos guiamos por la Sentencia 1612/2019, del Tribunal Supremo, esta concesión es considerada “plena” (FJ7), al no actuar el Estado el año 1953 de modo “extracompetencial” al otorgar una concesión de dominio público en que se autoriza a derivar aguas del río Llobregat con destino al abastecimiento de agua en la ciudad de Barcelona.

## **2. El procedimiento judicial. La constitución de la Sociedad de Economía Mixta en jaque.**

Las repercusiones judiciales del proceso de creación de la sociedad de economía mixta no se hicieron esperar. Derivada de esta situación, dos son las Sentencias que deben mencionarse.

- A. La Sentencia 126/2016, del Tribunal de Justicia de Cataluña, de 9 de marzo de 2016.

Contra los Acuerdos citados de constitución de la Sociedad de Economía Mixta, se interpuso recurso contencioso, por parte de varias empresas del sector, como Aqualia Gestión Integral del Agua, S.A., Acciona Agua, S.A., Aguas de Valencia, S.A., y Sociedad Española de Abastecimientos, S.A.<sup>1150</sup>. Son objeto del recurso el Acuerdo de 6

---

<sup>1150</sup> Los cuatro recursos interpuestos por estas cuatro empresas dedicadas al sector del abastecimiento de agua fueron resueltos en cuatro Sentencias del TSJ de Cataluña. Siguiendo el orden expuesto fueron, la Sentencia 129/2016, de 10 de marzo de 2016 (núm. Rec. 404/2012); la Sentencia 126/2016, de 9 de marzo de 2016 (núm. Rec. 27/2013); la Sentencia 128/2016, de 10 de marzo de 2016 (núm. Rec. 371/2012); y la Sentencia 127/2016, de 10 de marzo de 2016 (núm. Rec. 364/2012).

de noviembre de 2012, así como la Resolución de 13 de diciembre de 2012 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña y el Acuerdo de 21 de mayo de 2013, que aprueba precisiones interpretativas no sustanciales que modifican, de forma parcial, el Acuerdo de 6 de noviembre de 2012.

Como previa es importante mencionar que en el procedimiento de creación de la Sociedad de Economía Mixta gana notoriedad el Acuerdo del *Consell Metropolità* de 21 de mayo de 2013, a través del cual se aprueban precisiones interpretativas no sustanciales. Contra éste se interpuso un recurso ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña (OARCC)<sup>1151</sup>, ente que dictó la Resolución 129/2013, en fecha 5 de septiembre de 2013. Este recurso es inadmitido de pleno por el OARCC al no ser susceptible, el acuerdo impugnado, de recurso especial en materia de contratación, a la luz del art. 40.2.c del TRLCSP.

Tres son los elementos que analizaremos de la Sentencia 126/2016, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En primer lugar, la adecuación del procedimiento adoptado por parte del AMB a fin de determinar la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua; la posición jurídica de SGAB en relación con sus títulos; los efectos derivados de la supuesta “metropolitanización” del servicio de abastecimiento de agua en el Área Metropolitana de Barcelona.

La aprobación de la constitución de la Sociedad de Economía Mixta se desarrolló a través del procedimiento previsto en el art. 238.1.b) del ROAS, siguiendo, igualmente, lo dispuesto en los arts. 170 y 172 del TRLCSP. Este procedimiento negociado, excluyendo cualquier tipo de concurrencia competitiva, quiebra los principios de transparencia y publicidad en el procedimiento, así como la libertad de acceso a las licitaciones públicas<sup>1152</sup>. Siendo así, la AMB se acoge a la tesis de que, el carácter excepcional de este tipo de contratación, SGAB cumplía con los requisitos dispuestos en el TRLCSP, que son, en síntesis, las razones técnicas, los derechos de exclusiva del empresario, y la imposibilidad de promover la concurrencia en la oferta. Estas razones invocadas por la AMB, tanto en la Memoria justificativa, como en los acuerdos adoptados por el *Consell Metropolità*, son, para el Tribunal Superior de Justicia insuficientes como para justificar la falta de publicidad. Esta insuficiencia, se basa, en gran medida, en el análisis que la

---

<sup>1151</sup> Órgano creado mediante Disposición Adicional Cuarta de la Ley 7/2011, de 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras.

<sup>1152</sup> Así lo recoge el art. 3 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

Sentencia realiza de la posición jurídica que ostenta SGAB, posición que adquiere el año 1953 tras la adquisición de la concesión de aprovechamiento de aguas.

Parte de la fundamentación de la anulación de la Sociedad de Economía Mixta creada para la prestación indirecta del servicio público local de abastecimiento de agua potable entre el AMB y SGAB se asienta sobre la base de que “los términos y alcance de la concesión otorgada a SGAB en el año 1953, en la cual podemos distinguir dos partes: (i) es una concesión demanial de aprovechamiento de aguas superficiales del río Llobregat a favor de una empresa particular, condicionada a realización de determinadas obras hidráulicas (lo que hoy integraría el abastecimiento en alta); y (ii) la concesión, en tanto que integrada en el ámbito del aprovechamiento especial de la Ley de Aguas de 1879, llevaba implícita la distribución domiciliaria por cuanto que el aprovechamiento sobre aguas superficiales es instrumental para el abastecimiento domiciliario (lo que hoy integraría el abastecimiento en baja), pero tal concesión de abastecimiento domiciliario debía entenderse otorgada de forma provisoria, en tanto que la Administración que otorgó la concesión (Estado) ya no ostentaba la competencia sobre el servicio, que era de titularidad municipal desde la promulgación de la Ley de régimen local de 1950, de manera que el Ayuntamiento podía asumir o municipalizar la prestación del servicio”.

Aquí, y siguiendo la exposición y argumentos que hemos ido esgrimiendo a lo largo del trabajo, la competencia sobre el servicio no es lo mismo que la titularidad que todo municipio puede llegar a ostentar sobre el mismo<sup>1153</sup>. Si bien la Sentencia peca de esta confusión –sobre la que entraremos seguidamente–, no es menos cierto que, el municipio, y no el Estado, era competente en materia de abastecimiento de agua, pero no desde la Ley de Régimen Local de 1950, sino desde la Ley Municipal de 1870, norma que en el art. 67.1.III se atribuye al municipio el “surtido de aguas” como servicio de su exclusiva competencia. Siendo así, sintetizado, tendríamos que ante una competencia municipal clara, declarada ya por la legislación del siglo XIX, se otorgó una concesión de aprovechamiento de agua, con destino al abastecimiento de la ciudad de Barcelona, el año 1953, por parte del Ministerio de Obras Públicas, bajo la vigencia de la Ley de Aguas de 1879. Y ahí radica la condición de precaria, provisoria o instrumental que el Tribunal

---

<sup>1153</sup> En cambio, la Sentencia en el FJ9 indica, “a este título ya hemos hecho referencia anteriormente y lo hemos calificado como provisoria, en tanto que no está otorgado por la Administración con competencia sobre el servicio de abastecimiento de agua potable era la local”. Así, a diferencia de anteriores fundamentos de derecho, el Tribunal alude directamente a la posición de competencia, que, al tenor literal de la frase transcrita, indica de modo claro que bajo la competencia podría haber concedido el servicio, sin necesidad de intervención de cualquier otra Administración.



atribuye a la concesión que, como hemos reiterado, y se confirma por la Sala, es de clara naturaleza demanial, no de servicio público<sup>1154</sup>.

Derivado de esta precariedad, la Sentencia alude a tres referencias que pueden determinar la capacidad de extinguir la posición jurídica de SGAB. La primera es que la sociedad carece de un título de concesión de servicio público otorgado en el marco de una relación contractual con tal objeto, atendiendo a la legislación contractual de las Administraciones públicas y de régimen local aplicable al caso. En segundo lugar, SGAB viene prestando el servicio con el beneplácito de la Administración, primero municipal y, posteriormente, primero por la CMB y, tras su extinción, por la AMB, por lo que estamos ante una concesión de hecho o tácita, con carácter precario. En tercer lugar, tal y como de modo explícito se expone en la Sentencia, la posición de SGAB se sustenta sobre la base de varios títulos, entre los que destaca la concesión demanial de 1953 sobre aguas superficiales del río Llobregat con destino al abastecimiento de la población de Barcelona. La Sentencia se refiere al carácter precario de la posición de SGAB, concluyendo que “al ser una prestación precaria cabe su extinción en cualquier momento” (FJ9). Esta afirmación podría ser compartida si se repara en la posición de la sociedad prestadora del servicio de abastecimiento, pues la precariedad puede ser revertida por parte de la Administración.

Conviene detenemos en el Fundamento Jurídico Octavo de la Sentencia. En él se alude a lo que podría llegar a considerarse como dos tipos diferentes de *publicatio*:

“es necesaria la previa asunción de ésta por la Administración de que se trate, lo que se denomina doctrinalmente "publicatio" de la actividad, a la que se refería el art. 156.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y el vigente art. 132 del TRLCSP, de manera que, antes de proceder a la contratación de la gestión de un servicio público, la Administración competente debe establecer su régimen jurídico básico y declarar expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma. En el ámbito de la legislación de régimen local, la asunción del servicio por parte de la Administración local es requisito previo a la contratación”.

---

<sup>1154</sup> MARTÍN MATEO, Ramon, “La cláusula de precario...”, *op. cit.*, pp. 93 - 122.

Sigue la argumentación, el Tribunal, citando y enumerando artículos de la legislación de régimen local a la que ya nos hemos ido refiriendo, así como analizado, a lo largo del trabajo.

Se refiere, así, a dos *publicatios*: una es la derivada de la previsión del art. 156 de la Ley de Contratos de 1995<sup>1155</sup>; la otra, la resultante de la municipalización del servicio de acuerdo con lo prescrito en la legislación de régimen local. La Sentencia las identifica como similares, o provocadoras de un mismo efecto, aunque entendemos que difieren en procedimiento, en exigencias, así como también en efectos. La Sentencia mantiene que para proceder a la contratación de un servicio local es requisito previo que el ente local haya asumido la titularidad mediante la municipalización. No podemos acoger esta tesis del Tribunal Superior de Justicia. En primer lugar, la mención a la Ley de Contratos de 1995 establece un régimen general y básico, aplicable a toda Administración pública, pero ni en ese artículo citado, ni en toda la Ley, aparece la municipalización, ni figura asimilable, la cual solo se predica de la legislación de régimen local y aplicable a los entes locales; en caso de que considerásemos que el art. 156.2 de la Ley de Contratos de 1995, se estaría imponiendo un requisito que en ningún momento prescribe la legislación de contratos.

El art. 128.2 de la CE permite, mediante ley sectorial, la reserva al sector público de servicios públicos, así como también de recursos, “especialmente en caso de monopolio”. Como ya hemos indicado, esta previsión encuentra su reflejo en la Ley de Bases de Régimen Local, en el art. 86<sup>1156</sup>. En él, tres son las situaciones que se prevén. En primer lugar, la posibilidad del municipio de ejercer la iniciativa pública en el desarrollo de actividades económicas; en segundo lugar, asumir la titularidad sobre el servicio, realizar la *publicatio* y, en esencia, municipalizar el servicio; en tercer lugar, y una vez el municipio ha alcanzado la municipalización, éste puede prestar el servicio en

---

<sup>1155</sup> Artículo 156. Poderes de la Administración y ámbito del contrato. 2. Antes de proceder a la contratación de un servicio público deberá haberse determinado su régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma.

<sup>1156</sup> FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, *La intervención del Municipio en la actividad económica...*, *op. cit.*, p. 422. El autor indica que “la reserva no produce *per se* la asunción de la titularidad sobre las empresas que desarrollan la actividad reservada [...] la reserva no es un mecanismo de intervención activo y directo, sino un título que habilita o posibilita dicha intervención, es un presupuesto para poder llevar a cabo posteriormente la materialización de dicha intervención a través de municipalizaciones”.

régimen de monopolio, sea de forma directa o indirecta<sup>1157</sup>. Siendo así, podemos considerar que, incluso en materia de municipalización, hay dos niveles: uno primero que solo consiste en la asunción y declaración de titularidad sobre el servicio; el segundo, que dirige la correlación entre la intervención pública y privada, pudiendo removerse esta última. Con todo, y como hemos reiterado, entendemos que el municipio, o cualquier ente supramunicipal, debe realizar este procedimiento para decidir el modo de gestión del servicio, bastando solo la capacidad jurídica y la competencia sobre esa actividad.

Por todo lo expuesto, y atendiendo que en gran parte la pretensión anulatoria de los acuerdos impugnados se basa en la posibilidad de establecer una excepción en el procedimiento de adjudicación del contrato de gestión indirecta a través de Sociedad de Economía Mixta, el cual favoreció a SGAB, por tener ésta, según se desprende del análisis realizado de forma precedente de la Memoria justificativa, unos derechos exclusivos que impedían la libre concurrencia de ofertas. No obstante, el Tribunal entiende que esta posibilidad de adjudicación directa debe interpretarse de modo restrictivo, y en ningún caso se extrae de los documentos justificativos que existan razones de peso determinantes para no abrir a concurrencia pública el procedimiento de licitación, al considerar que la concesión de SGAB de 1953 y sus ampliaciones “no le otorgan un derecho exclusivo de abastecimiento en baja en Barcelona y poblaciones de su entorno, sino que se trata de una concesión demanial otorgada al amparo de la Ley de Aguas de 1879 que le permite distribuir un determinado caudal de manera provisoria” (FJ12).

Es interesante entrar a valorar también el voto particular formulado por el Magistrado Don Alberto Andrés Pereira. El Magistrado fundamenta su discrepancia en tres aspectos debatidos durante la sentencia: los títulos de SGAB, la valoración de las aportaciones y, la excepción aplicada en el procedimiento de contratación. El único punto coincidente entre el Magistrado y la Sentencia es en lo referente a la “metropolitanización”, la cual asume que, si bien medió el intento de asumir la titularidad en los Acuerdos de 1982, esta no se llegó a producir “puesto que, cuando se cumplió la condición suspensiva que incorporaba el convenio del año siguiente, sus previsiones habían devenido inviables” (FJ2).

Destaca, en la fundamentación del voto particular, la consideración de provisoria de la concesión demanial de 1953, la cual fue otorgado según las previsiones de la Ley

---

<sup>1157</sup> FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, *La intervención del Municipio en la actividad económica...*, *op. cit.*, p. 405.

de Aguas de 1879, si bien cuando la competencia para la prestación del servicio era netamente local, como declaraba la Ley de Régimen Local de 1950, y toda la normativa posterior. El Magistrado alude a que SGAB no carecía de títulos que legitimaban su intervención prestacional, al contrario, la concesión de aprovechamiento de aguas públicas con destino al abastecimiento era título suficiente para facultar, a la compañía, a realizar la captación y el suministro.

Derivado de esta previsión, el Magistrado entiende que decae la ilegalidad declarada por la Sentencia respecto la adjudicación directa de SGAB como socio privado en la Sociedad de Economía Mixta, atendiendo a que los bienes y derechos exclusivos de SGAB “impedía promover la concurrencia real y efectiva en la oferta” (FJ4).

B. La Sentencia 1611/2019, del Tribunal Supremo, de 22 de noviembre de 2019.

Contra la Sentencia 126/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en que decide “Estimar el recurso interpuesto por ACCIONA AGUA, S.A. contra el Acuerdo adoptado el 6 de noviembre de 2013 por el Consell Metropolità de l’Àrea Metropolitana de Barcelona, arriba expresado, y contra el Acuerdo del día 21 de mayo de 2013 adoptado por el citado Consell, que se anulan” se interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, dando lugar a la Sentencia 1612/2019, del Tribunal Supremo, de 22 de noviembre de 2019<sup>1158</sup>. Procede, así, analizar los planeamientos utilizados por el Tribunal Supremo para anular y casar, finalmente, la Sentencia del TSJ de Cataluña.

Igual que se declara en la Sentencia recurrida, el Tribunal Supremo admite el marcado carácter demanial que ostenta la concesión de 1953 otorgada por el Ministerio de Obras Públicas a SGAB, la cual se regía por las previsiones de la Ley de Aguas de 1879 (FJ3). La parte recurrente alega infracción de los preceptos de la citada Ley de Aguas<sup>1159</sup>, en tanto que considera que se priva de eficacia a la concesión otorgada por el

---

<sup>1158</sup> Cuatro fueron en total las Sentencias del Tribunal Supremo dictadas en este procedimiento, la 1610/2019, la 1611/2019, 1612/2019, la 1613/2019, las cuales resolvían las impugnaciones realizadas contra las también cuatro Sentencias del Tribunal Superior de Justicia que el 2016 habían anulado los acuerdos.

<sup>1159</sup> En concreto, el art. 170, el cual indica, como límite temporal a las concesiones de abastecimiento de agua potable los 99 años, “transcurridos los cuales quedarán todas las obras, así como la tubería, en favor del común de vecinos”.

Estado el año 1953, atendiendo al hecho de que, la Administración estatal carecía de competencia, por lo que la consideración de provisoria de la concesión hace decaer la existencia de derechos de exclusiva que habilitaría a utilizar el procedimiento negociado a la hora de remover toda posible oferta en la licitación pública.

En este caso, como hemos indicado, el Tribunal Supremo indica que “la competencia exclusiva de las entidades locales [...] en modo alguno implicaba, ni implica, la asunción automática y *ope legis* del servicio de abastecimiento de aguas, ni la supresión o eliminación de los derechos que vinieran ostentando las entidades privadas”. Siendo así, queda claro como hemos referenciado con anterioridad, que no existe, documento alguno en que se prevea la efectiva municipalización, al no haber atendido el procedimiento tasado, con el riguroso cumplimiento de todas las fases que llevan hasta la asunción de la titularidad. Con todo, es obvio que, al no haber asumido la titularidad, el AMB –o la extinta CMB– podían, de modo alguno, remover la iniciativa privada en ese sector.

Seguidamente el Tribunal Supremo analiza la caracterización de provisoria, tácita o precaria de la concesión. A través de una breve argumentación, deduce que no tiene la concesión la consideración otorgada por el TSJ de Cataluña, dado que “ni el Estado, en 1953, actuó extracompetencialmente otorgando una concesión provisoria, tácita o en precario, ni el contenido de la plena concesión, por un período de 99 años, se vio afectada, en contenido, ámbito, titularidad o temporalidad, por la incidencia que sobre la misma pudieran haber tenido las sucesivas modificaciones legislativas” (FJ7). Se aparta, así, de forma radical, del criterio expuesto en la Sentencia de instancia. De la concesión de 1953 podemos tratar de clarificar algunos extremos: si la competencia exclusiva pertenecía a los entes locales desde la legislación del siglo XIX, podemos llegar a considerar que sí medió una extralimitación competencial por parte del Estado; esta extralimitación radica en si discurrimos que la concesión de aprovechamiento de agua tenía como intención la prestación del servicio. Por el contrario, no mediaría una invasión de las competencias locales si consideramos que la concesión demanial solo implicaba la posibilidad de utilizar las aguas, siempre circunscrito ese uso a abastecer la población de Barcelona. Ese uso, podría llegar a considerarse instrumental a la propia concesión, provocaría la precariedad del título habilitante.

También da especial consideración el Tribunal Supremo a los Acuerdos de 1982 y 1983 suscritos por la CMB<sup>1160</sup>. Como hemos indicado, la Sala de instancia confirma la existencia de una *publicatio*<sup>1161</sup>, si bien, como mantiene el propio TSJ, no se llegó a producirse o perfeccionarse por no cumplirse con la condición básica establecida, tras la promulgación de la Ley 4/1990, al cual devino imposible por la nueva atribución competencial realizada en favor de la Generalitat de Catalunya. El TS manifiesta que “la municipalización de un servicio de no produce de manera automática por la atribución legal de la competencia” y, dado que no se cumplieron con las previsiones legales para proceder a asumir la titularidad, no puede considerarse que la CMB primero, y la AMB posteriormente, ocupen la posición de titulares del servicio de abastecimiento de agua.

El Tribunal Supremo, así, considera, en resumidas cuentas, que la concesión de 1953 es plena, habilitando a SGAB a prestar el servicio de abastecimiento de agua en la ciudad de Barcelona –así como la progresiva ampliación de caudales y de prestación territorial de la actividad–, y que en ningún momento se produjo la municipalización del servicio, ni por parte del Ayuntamiento de Barcelona ni, posteriormente, por parte de las

---

<sup>1160</sup> Como destaca PEÑALVER CABRÉ el Tribunal Supremo se contradice, cuando da efectividad al acuerdo de 1983 a la hora de determinar la duración de la nueva Sociedad de Economía Mixta, cuando la Sentencia indica que “habrá de estarse al contenido del contrato entre la CMB y las sociedades hasta entonces titulares del servicio, de 18 de abril de 1983, que acordó que se transfiriera por las sociedades a la CMB la titularidad de las concesiones de aprovechamiento de las aguas públicas para el abastecimiento [...] mediante su concesión a 50 años, lo que comportaría que la concesión vigente y la nueva concesión mediante empresa de economía mixta tendría una vigencia hasta el 2 de junio de 2047” (FJ10).

PEÑALVER CABRÉ, Alexandre, “El conflicto de l’aigua a l’Àrea Metropolitana de Barcelona arran dels pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem”, *RCDP Blog*, 8 de julio de 2020. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2020/07/08/el-conflicte-de-laigua-a-larea-metropolitana-de-barcelona-arran-dels-pronunciaments-del-tribunal-superior-de-justicia-de-catalunya-i-del-tribunal-suprem-alexandre-penalver/#comments>

<sup>1161</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, “El resurgimiento del servicio público y su adaptación en los sistemas de economía de mercado (hacia una nueva concepción)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 140, 1996, pp. 95 - 110. Como indica el autor, ante un contexto –el de los años 90– de aumento de las privatizaciones, la *publicatio* surge como “resultado de la necesidad de adaptar el régimen jurídico del servicio público, prestado hasta entonces por el Estado, a una realidad que plantea la limitación del poder público y la aparición de las cargas y garantías de los concesionarios en forma paralela a la protección de los derechos (sobre todo las libertades) de los usuarios (p. 102)”. En un sentido similar FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pp. 57 - 73. Como el profesor FERNÁNDEZ señala, en referencia a la *publicatio* que “No ha habido nunca, en una palabra, un criterio fijo, un patrón y, mucho menos, una regla, ni expresa ni tácita, para determinar ni el *quid*, ni el *quando*, ni el *quomodo* en esta materia [...] El problema a resolver ha sido, ciertamente, y sigue siendo siempre el mismo: garantizar a todos la satisfacción regular y continua, esto es, sin interrupciones y con un nivel de calidad determinado, de ciertas necesidades que se consideran imprescindibles para la vida. La forma de hacerlo, la técnica a emplear para conseguirlo, ha sido y es otra cuestión. Su elección ha dependido (y depende) de condicionantes ideológicos, económicos y tecnológicos. Cuando estas fuerzas han resultado convergentes en un momento dado se ha producido la *publicatio* de la actividad y, si esa convergencia ha sido máxima, la *publicado* se ha traducido en un monopolio *de iure*, comprensivo incluso de la propia gestión material; cuando no, se ha excluido ésta” (p. 61).

diferentes entidades metropolitanas. Si bien considera que los Acuerdos de 1982 y 1983 son un primer intento, pero finalmente frustrado, nunca se asumió la titularidad sobre el servicio, ni tampoco, consecuentemente, se llegó a articular el servicio en régimen de monopolio. Atendiendo a estas dos circunstancias, la Sección Quinta del Tribunal Supremo entiende que “concorre la justificación de la necesidad de otorgar el contrato a un empresario determinado, sin que existiera una alternativa o sustituto razonable, y sin que la ausencia de competencia sea el resultado de una restricción artificial de los parámetros de adjudicación de la concesión” (FJ11).

## II. TERRASSA Y EL CAMBIO DE GESTIÓN TRAS 75 AÑOS.

### 1. El proceso municipal de remunicipalización.

Terrassa es, de momento, la ciudad más poblada de Cataluña –aproximadamente 215.000 habitantes– que ha conseguido culminar el proceso remunicipizador de su servicio de abastecimiento de agua potable tras más de 75 años de gestión indirecta por parte de la sociedad *Mina Pública d’Aigües de Terrassa*<sup>1162</sup>.

El municipio de Terrassa no asumió en ningún momento, o al menos eso se desprende de los documentos analizados, la titularidad sobre el servicio, al no mediar en ningún de ellos alusión alguna a la voluntad de municipalizar el servicio. Podemos deducir que esta circunstancia fue fruto de las necesidades del momento, en que se priorizó la búsqueda de nuevas fuentes de suministro para abastecer a la población, así como a la naciente industria textil, por encima de la confirmación de la posición municipal sobre el servicio público.

No obstante lo anterior, lo que sí podemos afirmar es que, aun no mediando municipalización alguna, el municipio podía, y así lo hizo, suscribir una relación contractual con la empresa “*Mina Pública d’Aigües de Terrassa*”. De este modo, y atendiendo a la competencia que el municipio tenía atribuida en materia de

---

<sup>1162</sup> El Ayuntamiento de Terrassa tenía una participación del 4.48% de la sociedad Mina Pública. Esta situación provocó que, a inicios de 2014, el consistorio decidiera, atendiendo su voluntad de recuperar la gestión directa del servicio, vender sus acciones. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Ana, *Mina, Aigües de Terrassa (1842 – 2017) ...*, op. cit., p. 209 - 210.

abastecimiento de agua, así como la capacidad jurídica que se desprende de los entes locales, se acuerda un régimen de concesión para la prestación del servicio, aprovechando las aguas obtenidas por el Ayuntamiento que eran de su titularidad por concesión de 1934<sup>1163</sup>. Junto con sus propios medios<sup>1164</sup>, Mina Pública, la cual actúa como concesionaria del servicio de suministro de agua a la ciudad de Terrassa, hará uso de esas aguas previstas en la concesión de 1934.

La no municipalización del servicio por parte del Ayuntamiento tiene dos consecuencias: la primera, que éste no ha asumido la titularidad sobre el servicio, la segunda, que *Mina Pública* opera como una empresa en un sector de actividad libre a la iniciativa empresarial, al no haberse establecido el régimen de monopolio tras la municipalización. Prueba de que esta municipalización no sucedió, ni tampoco se produjo el establecimiento de un régimen de monopolio en la prestación del servicio es la empresa “*Aigües de Les Fonts*”<sup>1165</sup>, sociedad que suministra agua a una urbanización localizada entre los municipios de Terrassa y Sant Quirze del Vallès. Siendo así, vemos claro como el Ayuntamiento no tiene mecanismos para impedir la libre iniciativa empresarial para la prestación del servicio.

Las actuaciones del Ayuntamiento de Terrassa, una vez se constata el fin y extinción de la concesión de 1941, consisten en la asunción de la gestión directa mediante una

---

<sup>1163</sup> Gaceta de Madrid, núm. 274, de 1 de octubre de 1934, p. 27.

A esta concesión también se refiere el notario Vicente Martínez Lizart en la “Concesión administrativa para explotación del servicio de abastecimiento y suministro de aguas” de 10 de diciembre de 1941. En concreto, en el documento citado se indica que “El recurrente, respaldado por un grupo de industriales de esta ciudad [...] se ofrece a construir y costear las obras de captación, aforo, análisis, elevación y conducción hasta nuestra ciudad, a través de los varios términos municipales porque haya de pasar y al pago de las expropiaciones todas al efecto necesarias, del agua procedente de la toma o captación que ha dio a ese Ayuntamiento concedida con fecha 21 de septiembre de 1934, en la riera de Magarolas y su confluencia con el río Llobregat en el término de Abrera, para destinarla al abastecimiento de esta ciudad”.

<sup>1164</sup> Como indica PERDIGÓ, “una primera mina [...] que tiene su origen en la concesión de aguas públicas otorgada al Ayuntamiento de Terrassa por el rey Fernando VII, en 1828. En 1835 [...] el Ayuntamiento de Terrassa, sin embargo, incapaz de ejecutar el mencionado proyecto, cedió a perpetuidad esta concesión real de aguas para abastecimiento a la población a la Sociedad constituida a estos efectos. A esta mina original, se añadieron otras minas construidas o adquiridas por MPAT que acabaron configurando la actual red de captaciones de aguas subálveas”. PERDIGÓ SOLÀ, Joan, “El régimen transitorio de la Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento de agua potable”, en NAVARRO CABALLERO, Teresa María, *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019, p. 147.

<sup>1165</sup> Sobre los orígenes de esta sociedad, véase: <http://www.aiguesdelesfonts.com/elsorigens.aspx>. En la actualidad esta sociedad sigue en manos de la familia fundadora, los vecinos de Les Fonts y, también, Mina Pública d’Aigües de Terrassa.

Destacamos, igualmente, la Nota de Prensa del Ayuntamiento de Terrassa de 5 de diciembre de 2019, en que consta el inicio de conversaciones entre el citado Ayuntamiento y el de Sant Quirze del Vallès a fin de integrar el barrio de Les Fonts en el primero.



Entidad Pública Empresarial Local, tratando de reportar el mínimo gasto posible para las arcas del Consistorio. El objetivo es reversionar los bienes necesarios para la prestación del servicio, los cuales provendrían de la asunción de las instalaciones y bienes de titularidad de Mina Pública. De esta suerte se produciría una subrogación en la posición de Mina Pública, la cual también se extendería a la situación –compleja– de los trabajadores.

En fecha de 10 de diciembre de 1941 se suscribe, ante notario, el contrato de concesión administrativa de explotación del servicio de abastecimiento de aguas entre el Ayuntamiento de Terrassa y la sociedad Mina Pública, ante la necesidad imperiosa del consistorio de dotar de un caudal suficiente de agua a la ciudad, tanto para el uso doméstico como para el sector industrial. Esta explotación de aguas y subsiguiente prestación del servicio público de suministro de aguas se suscribió por un período de setenta y cinco años –sin constar en el contrato la posibilidad de prorrogar el contrato–, implicando la extinción de la concesión una vez el plazo se cumpla. Y esta situación se produjo el diciembre del 2016.

Esta concesión es perfectamente viable –así lo ha mostrado a lo largo de su existencia– bajo la posición de competencia ostentada por el municipio. No asumir la titularidad mediante la municipalización del servicio de abastecimiento de agua resulta admisible con la posibilidad municipal de reglamentar y ordenar un servicio de su competencia<sup>1166</sup>. GARCÍA OVIEDO, en el momento de aproximar conceptualmente la concesión es claro: “no siempre los servicios públicos son creados y explotados directamente por la Administración [...] el acto que autoriza esta organización y gestión llámase *concesión*, y a esta concesión se la califica de *administrativa*, tanto porque la atribución de competencia emana de la Administración, cuanto porque se refiere a funciones que originariamente figuran en el amplio círculo de las incumbencias públicas para la satisfacción de los intereses generales del país”<sup>1167</sup>.

El camino hacia la remunicipalización del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio empieza meses antes de la finalización, en diciembre de 2016, de la concesión ostentada por MPAT. El 28 de abril de 2016 se acuerda, como primer paso en aras de recuperar la gestión directa del servicio, incoar el expediente para el estudio de

---

<sup>1166</sup> Como lo indica el art. 30 del RSCL.

<sup>1167</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos, *La concesión de servicio público*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2018, p. 5.

las diferentes alternativas de gestión del servicio público de abastecimiento; en segundo lugar, se crea una comisión de estudio, integrada por miembros de la Corporación y por personal técnico, a fin de elaborar una memoria justificativa que contemple los condicionantes, ventajas y desventajas, de los diferentes modos de gestión del servicio público.

Dos meses más tarde, el 30 de junio de 2016, se acuerda el inicio del expediente para revertir los bienes, así como la liquidación de la concesión de 1941, junto con la previsión de establecer una prórroga forzosa al concesionario a fin de garantizar la continuidad de la prestación del servicio<sup>1168</sup>. Se acuerda, a través de esta declaración municipal, que MPAT siga prestando el servicio a partir del 10 de diciembre de 2016 – fecha en que finaliza su concesión– por un plazo máximo de 6 meses, acordándose el nuevo fin del período concesional el 9 de junio de 2017. Esta prórroga, entendemos, es consecuente con la finalidad última de un servicio público consistente en proveer una asistencia de primera necesidad, como es el abastecimiento de agua, asegurar la continuidad en la prestación a fin de no causar perjuicios severos a la población. Siendo así, la actual LCSP indica<sup>1169</sup>, en la Disposición Transitoria Primera que “los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”<sup>1170</sup>. Siendo así, la normativa

---

<sup>1168</sup> Situación ésta, de prorrogar forzosamente el contrato, que sería repetida por el Ayuntamiento en sucesivos acuerdos, en concreto, los de 25 de mayo de 2017, de 30 de noviembre de 2017 y de 31 de mayo de 2018, siendo ésta la última prórroga antes de la asunción de la gestión directa por parte del Ayuntamiento.

<sup>1169</sup> También introduce *ex novo* la nueva LCSP, en el art. 29.4 la institución de la prórroga forzosa, a fin de garantizar la continuidad en la prestación, cuando así lo exijan razones de interés público que justifiquen la no interrupción de la prestación del servicio, eso sí, “por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario”. Si bien haciendo referencia al TRLCSP, la Sentencia 700/2021 del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2021 (núm. Rec. 5436/2019) indica que esta prórroga forzosa “no se adopta por la administración, cual si de un empresario privado se tratara, solo con la intención -legítima en la contratación privada-, de obtener beneficio económico, sino con la vista puesta en el servicio a los intereses generales a lo que está llamada a servir la administración por mandato constitucional [...] imponer una prórroga a un contrato es una facultad exorbitante; pero la administración no dispone de esa facultad en beneficio propio sino en tanto que representante de la sociedad políticamente organizada para atender los servicios públicos”.

Esta disposición, sin embargo, no se amolda de forma automática a la situación de Terrassa, dado que en este caso no media ningún tipo de licitación de nuevo contrato, dado que esta no es la voluntad del Ayuntamiento, que es gestionar el servicio de modo directo por la propia entidad.

<sup>1170</sup> La Disposición Transitoria Primera del TRLCSP se manifiesta en términos similares, al indicar en el apartado segundo que “Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”. En cambio, la ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos

a aplicar, en tanto que el contrato de 1941 se formalizó bajo la vigencia de la Ley Municipal de 1935, sería la de ese momento. No obstante, el Decreto de 9 de enero de 1953 por el que se aprueba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales indica, en su Disposición Transitoria Segunda, que “se aplicará también a los contratos ya perfeccionados y a las cuestiones suscitadas respecto de los mismos, sin menoscabo de los derechos adquiridos”. El marco jurídico de regulación del contrato será, entonces, la contenida en el citado Decreto de 1953. También el RSCL de 1955 indica en la Disposición Transitoria Segunda que el “Reglamento se aplicará a los servicios existentes en la actualidad para el régimen sucesivo de los mismos”.

Basándonos en esta normativa, la prórroga forzosa del contrato es viable e, incluso, necesaria<sup>1171</sup>, si atendemos al art. 59 del RCCL<sup>1172</sup>, el cual al referirse a aquellos contratos que su objeto sea atender necesidades permanentes señala que “podrán ser prorrogados en su término final por la Corporación, obligatoriamente para el contratista”, añadiendo, el segundo apartado del artículo, que “se extenderá hasta que el nuevo contratista se haga cargo del servicio o la Corporación interesada comience a prestarlo por administración, sin que pueda exceder en ningún caso de seis meses”.

El 29 de septiembre de 2016 se adopta el acuerdo definitivo de inicio del expediente de reversión de bienes a la Administración, la liquidación de la concesión de 1941, así como la propia prórroga forzosa. En este Acuerdo se pone de manifiesto, tras la apertura de un proceso contradictorio a raíz del inicio del expediente en fecha 30 de junio de 2016, las alegaciones de MPAT. Las alegaciones de la sociedad se dirigen a considerar improcedente la incoación del expediente de reversión de bienes, así como la liquidación de la concesión, por considerar que en el acuerdo no se detallan con precisión – circunstancia que tal como detalla el Ayuntamiento “*l’acord d’incoació de l’expedient no*

---

de las administraciones públicas omite cualquier referencia a la vigencia de la normativa anterior en los contratos formalizados sobre otros regímenes jurídicos.

<sup>1171</sup> Como señala el Tribunal Supremo en Sentencia de 18 de noviembre de 1986 (ROJ: 6360/1986) en el caso de las prórrogas forzosas “la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio [...] impone coactivamente la permanencia del anterior” (FJ1).

El Tribunal Supremo indica que esta posibilidad de prorrogar forzosamente el contrato forma parte del *ius variandi* de la Administración, con lo que deberá mediar indemnización por el período de ampliación. EN este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1985, RJ 1985/2846.

<sup>1172</sup> También el Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los entes locales indica, en el art. 235, que de entre las obligaciones del contratista se encuentra la de “prestar el servicio con la continuidad y regularidad que haya acordado la entidad local contratante sin otras interrupciones que las que se producirían si la gestión se prestare de forma directa. En caso de extinción normal del contrato, el contratista tendrá que prestar el servicio hasta que otro se haga cargo de su gestión”.

*té com a funció delimitar quins són els béns revertibles ni el seu valor, sinó precisament iniciar un procediment que permeti identificar i valorar quins són els béns revertibles”*– ; la segunda alegación se centra en la no municipalización del servicio por parte del Ayuntamiento; Mina Pública considera igualmente improcedente la aplicación de la prórroga forzosa, siguiendo la argumentación expuesta con anterioridad.

Contra el citado Acuerdo de 29 de septiembre de 2016 se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por el Ayuntamiento el 1 de diciembre de 2016, desestimándolo. Ese mismo 1 de diciembre se aprueba, simultáneamente, el acuerdo por el que se declara extinta la concesión para la explotación del servicio de abastecimiento de Mina Pública de 1941, así como la reversión de bienes e instalaciones afectos al servicio –este extremo será objeto de análisis detallado posteriormente–.

#### A. El contenido de la Memoria justificativa.

Otro de los Acuerdos rectores del cambio de gestión del servicio de suministro de agua en la ciudad de Terrassa es el de 27 de abril de 2017, en que se aprueba el inicio del expediente de cambio de gestión del servicio público obligatorio previsto en el art. 26.1.a) LRBRL. Es, en este Acuerdo, donde se crea una comisión de estudio, la cual será la encargada de cumplir con el requisito preceptivo en todo cambio de gestión: la memoria justificativa cuya virtualidad es la de determinar la forma de gestión más sostenible y eficiente. Es importante destacar que, ni en este ni anteriores acuerdos, el municipio de Terrassa pretende asumir esa prestación en régimen de monopolio –o, al menos, así lo podemos intuir ante la ausencia de esta posibilidad–.

Siendo así, a fin de cumplir con uno de los principales requisitos derivados de la aplicación del art. 85 LRBRL a la hora de proceder al cambio de gestión del servicio público, se presenta la “*Memòria justificativa per la determinació de la forma de gestió per a la prestació del servei públic d’abastament d’aigua a Terrassa*”, extenso documento al que se anexan 4 documentos más –en total, el conjunto de documentos compone un texto cercano a las 1200 páginas–. De todos estos documentos, destacaremos algunos de los elementos expuestos en la propia Memoria. En primer lugar, atenderemos el marco jurídico que detallan como de aplicación al caso, en segundo lugar, el proyecto

de servicio público, en el que se detallan los bienes afectos a la institución de la reversión; en tercer y último lugar, el análisis de los diferentes modos de gestión.

a) *Marco jurídico*

El marco jurídico que expone la Memoria se erige sobre la base de la normativa básica local: la LRBRL, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña y el RSCL; la Ley Orgánica 2/2012, de 7 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

Sorprende la no inclusión, en este marco jurídico descrito, del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas<sup>1173</sup>, así como también la omisión de la Directiva 2014/23/UE –atendiendo a que en el momento de redactar la Memoria todavía no había sido publicado el nuevo texto de la LCSP–.

Tras la enumeración de estas normas, la Memoria se centra en el análisis de las disposiciones de la LRBRL, en concreto, en los arts. 25, 26, 85 y 86. Siendo así, y siguiendo la exposición ya realizada a lo largo de la investigación, se determina la competencia exclusiva municipal en la prestación del servicio de abastecimiento de agua, servicio mínimo de prestación obligatoria. Respecto del art. 86 indica el documento que éste “*declara la reserva en favor de les Entitats locals dels dits serveis que els considera essencials*”. Esta declaración de reserva, sin embargo, y como venimos indicado, no actúa de forma automática, *ope legis*, sino que requiere la realización de un estricto procedimiento. Si bien es cierto que indica una enumeración de servicios que *pueden* ser reservados, ello no implica que efectivamente lo sean por disposición legal. Así lo vienen entendiendo MENÉNDEZ REXACH y ORTEGA BERNARDO respecto del servicio de gestión de residuos –servicio que todavía puede ser objeto de reserva, estando previsto en el art.

---

<sup>1173</sup> Norma en la que destaca la Disposición Adicional Primera, en tanto que Mina Pública, en virtud del contrato de 1941 hace uso de la concesión de aguas públicas de 1934.

86.2 LRBRL–, al indicar que “los particulares podrían, en principio, ejercer cualquiera de las actividades que integran la gestión de los residuos urbanos, toda vez que la reserva declarada en el art. 86.3 LRBRL [actual 86.2] sobre la «actividad de recogida y tratamiento de residuos» exige para su efectiva implantación del acuerdo del pleno de la Corporación local”<sup>1174</sup>. *Sensu contrario*, es imprescindible el trámite del art. 86.2 LRBRL para remover toda posibilidad de intervención privada en aquellos servicios públicos en los que cabe reserva al sector público. Aspecto, éste, que no puede ser alegado como realizado, como tampoco novedoso de la actual norma básica local, atendiendo a que la figura de la municipalización, institución que habilita al municipio a asumir la titularidad sobre el servicio, está presente, de forma expresa, en nuestra legislación desde su inclusión por el art. 169 por el Estatuto Municipal de 1924, y reproducido en la normativa posterior. También en la Ley Municipal de 1935 –norma que rige el contrato de concesión de 1941– se prevé esta institución jurídica en el art. 131 y ss.

En último lugar, respecto del art. 85 LRBRL, en el cual impera la autonomía municipal y la potestad de autoorganización del ente local, se enumeran las diferentes modalidades de gestión, indicando que debe acreditarse –por ello se realiza la Memoria– la sostenibilidad y eficiencia como criterios determinantes.

b) *La reversión de los bienes afectos al servicio.*

El servicio de abastecimiento de agua, de clara competencia local atendiendo a lo dispuesto en el art. 25 LRBRL, requiere, para su prestación, de un conjunto de bienes e instalaciones. Esta es una cuestión crucial en el cambio de gestión, el destino de los bienes<sup>1175</sup>. La reversión de bienes e instalaciones es una figura que podemos localizar en el marco de la concesión de servicios públicos, cobrando especial importancia y sentido en el momento en que ésta fine por algún motivo o causa que provoca su extinción. A diferencia del caso del rescate, en que no sucede una reversión *stricto sensu*, dado que lo

---

<sup>1174</sup> MENÉNDEZ REXACH, Ángel y ORTEGA BERNARDO, Julia (Dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2010, p. 76.

<sup>1175</sup> Tal como indica la Memoria, “*El contingut d’alguns dels apartats, tant de la memòria com dels annexos, corresponent a la descripció detallada de determinades instal·lacions del servei, ha estat protegit per raons de seguretat en el document que estigui a disposició del públic*”. Siendo así, poca información se aporta sobre los bienes e instalaciones afectos al servicio. No obstante, en las pp. 145 a 149 se establecen y enumeran los bienes que serían objeto de reversión en caso de cambio de gestión.

que media es una expropiación y una posterior indemnización, en caso de cambio de gestión del servicio por finalización de la concesión sí que se produce un efecto de reversión de los bienes afectos a la prestación del servicio<sup>1176</sup>.

Así, la figura de la reversión la podemos localizar en la concesión de servicio público, cuya única virtualidad es asegurar la continuidad en la prestación del servicio. Siendo así, se erige ésta como una cuestión fundamental en toda remunicipalización. Es en el cambio de gestión tras el fin de la concesión de servicios públicos que la reversión adquiere su virtualidad. Se produce ante la finalización normal del contrato –por expiración del plazo acordado–, la decisión sobre el modo de gestión, la cual vuelve a la esfera local, pudiendo el municipio escoger cualquiera –siempre que cumpla con los requisitos ya expuestos– de las opciones que el art. 85 de la LRBRL dispone, *grosso modo*, situándose otra vez en la bifurcación entre la gestión directa o la gestión indirecta.

La propia evolución histórica provoca una disonancia entre las aspiraciones municipales y las pretensiones de la concesionaria en materia de reversión de bienes. Siendo así, cuestión clave en cualquier remunicipalización producida tras el fin de la concesión es determinar qué bienes son reversibles<sup>1177</sup>. En el caso de Terrassa se

---

<sup>1176</sup> CANALS AMETLLER, Dolors, *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000, pp. 62 - 68. Como indica la autora, “en la afectación de bienes al servicio público, sin embargo, adquiere singular relevancia el grado de vinculación del bien a la prestación del servicio”. La autora aplica esta institución, la de afectación, al caso del ferrocarril; de igual modo podemos hacerlo nosotros con el servicio de abastecimiento de agua. La afectación de estos bienes se produce por la propia consideración de la actividad a prestar como servicio público, por ser esencial en la prestación material de éste. Solo podremos atender, sin embargo, a crear una delimitación de qué bienes e infraestructuras se encuentran afectas al servicio basada en la imprescindibilidad para la prestación. Si en el caso del ferrocarril podríamos entender como necesarios las propias vías ferroviarias, las locomotoras y vagones, en el caso del abastecimiento de agua estos bienes serían las tuberías y canalizaciones y las plantas depuradoras. La profesora CANALS apunta: “es el carácter esencial e indispensable de los bienes destinados a garantizar la continuidad de los servicios públicos el que precisamente legitima la aplicación de un régimen jurídico de especial protección” (p. 65).

Siendo así, conviene remitirnos al estudio de ARIMANY LAMOGLIA, *La reversión de instalaciones...*, *op. cit.*. En la obra se incide en una triple distinción, respecto los bienes que podrían ser reversibles. El autor se refiere a: en primer lugar, a aquellos “elementos necesarios para el desarrollo de la actividad concedida”, entendiéndolo que forman parte de la concesión y que, por lo tanto, están afectos al servicio y son susceptibles de revertir a la Administración; en segundo lugar, menciona aquellas obras que “el concesionario suele incorporar voluntariamente a la empresa por él creada, bienes que no son necesarios ni útiles para la prestación del servicio”, que, al no formar parte de la concesión, ni ser necesarios para la prestación del servicio, no se encuentran afectados y, por lo tanto, no pueden ser objeto de reversión directa tras la extinción de la concesión; en tercer lugar, se mencionan los “elementos, útiles para la explotación, que el concesionario incorpora voluntariamente con vistas a mejorar prestación del servicio”. Sobre esta última distinción de bienes, el régimen sería similar a los bienes adquiridos de forma voluntaria por el concesionario, con lo que en principio no procedería su reversión (pp. 52 - 55).

<sup>1177</sup> BLANQUER CRIADO, David, *La concesión de servicio público*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 1423. El autor establece un criterio claro para resolver las dudas en materia de reversión: “el grado de afectación de la cosa a la continuada prestación del servicio público, y su carácter necesario o indispensable para seguir garantizando la continuidad del servicio después de extinguirse la concesión”.

materializa esta situación. Debe valorarse si la reversión de los bienes e instalaciones se atiende a los términos de la concesión de 1941 o si, por el contrario, las transformaciones experimentadas a lo largo de estos 75 años de prestación han provocado que exista la posibilidad de ejercer una reversión plenaria de las instalaciones en su totalidad.

En los términos y cláusulas del contrato de 1941 –en la Condición G– se establece de modo claro que “transcurrido el plazo [...] quedando de propiedad y a la libre disposición del Ayuntamiento, así la explotación de dicha concesión, como la plena propiedad de las conducciones, edificaciones, instalaciones y obras realizadas para la captación, elevación, conducción y distribución de las aguas procedentes de la toma o captación concedida a este Ayuntamiento con fecha veintiuno de septiembre de mil novecientos treinta y cuatro y todos los derechos que de tales explotación y propiedad se deriven, sin que ello signifique la cesación de la utilización por parte del concesionario, o de quien le sustituya, de la red distribuidora para la conducción de las aguas de los caudales de su pertenencia”. Esta indicación en la concesión, la cual fue aceptada en sus términos por Mina Pública, parece clara. No obstante, y en materia de reversión, la duda radica en si los bienes reversibles son los originales de la concesión o bien si la mejora y ampliación de éstos también formarían parte.

El art. 115.2ª del RSCL –norma de aplicación en el cambio de gestión en Terrassa– indica que entre las cláusulas del contrato de concesión de servicio figurarán las “obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y quedaren sujetas a reversión, y obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en aquélla”. Este requisito se cumple en el contrato, si bien con un matiz: no existe una enumeración detallada de qué obras e instalaciones son las realizadas, solo hay una denominación genérica a “obras realizadas para la captación, elevación, conducción y distribución de las aguas”.

Ante esta indicación genérica, solo podemos señalar que en todo caso la obligación principal del concesionario es prestar el servicio, y puede deducirse que, para hacerlo de forma efectiva a través del tiempo debe actualizar, ampliar y mejorar, los bienes e instalaciones en aras de cumplir con los estándares mínimos de prestación. Si, como hemos indicado, la continuidad es esencial en la prestación, y esos nuevos bienes han servido para prestar el servicio, responde a toda lógica que sean reversibles, por encontrarse afectos.

La reversión no solo fue atendida en el contrato de 1941. Consta la existencia de una "Memoria referente a las relaciones entre el Excmo. Ayuntamiento de Tarrasa y Mina



Pública de Aguas", fechada en 1970. En este documento se insiste en la reversión establecida tras la finalización del contrato de 1941, la cual, si bien amplía el plazo de reversión, también alude a que ésta “abarcará no tan solo lo indicado en el convenio, sino que, como se sobreentiende, comprenderá también terrenos, obras y elementos de captación”. De este modo, se entiende que la prestación del servicio de abastecimiento de agua en el municipio de Terrassa ha evolucionado, se ha adaptado a las nuevas exigencias, sobre todo, derivadas del incremento demográfico, con lo que nuevas instalaciones han sido necesarias para prestar el servicio. Estas nuevas obras e instalaciones, imprescindibles para la efectiva prestación del servicio, deben entenderse también sujetas a la reversión ya prevista en el contrato de 1941. La propia evolución técnica y científica ha superado las denominaciones e indicaciones contenidas en contratos del siglo pasado, con lo que no puede exigirse una pormenorización de todos los bienes a revertir, como tampoco podrá serlo de aquí a cien años. ARIMANY concluye que “los bienes objeto de reversión no son forzosamente los iniciales adscritos, sino los que están afectados a la explotación en el momento de operar aquélla”<sup>1178</sup>. Siendo así, parece ser clara la afectación de todos los bienes que sean imprescindibles a la prestación del servicio, aun no se hayan concretado inicialmente.

Los Tribunales vienen entendiendo que la reversión gratuita de los bienes afectos a la prestación del servicio es una consecuencia lógica del propio servicio público, al entenderse que éste solo tiene virtualidad si se presta de modo continuo. Así lo sostiene el Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de mayo de 2000 (núm. Rec. 5361/1994) se expresa en el siguiente sentido: “El principio de que al extinguirse una concesión administrativa de servicio público deben revertir a la Administración los bienes e instalaciones [...] es una consecuencia lógica de que la titularidad del servicio corresponde a la Administración y de que ésta, al extinguirse la concesión, debe continuar prestando dicho servicio, que en el caso de autos era un servicio público de primera necesidad” (FJ7). Más aclaraciones apunta la Sentencia 92/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 4 de febrero de 2020 (núm. Rec. 433/2017) al indicar que “la retribución económica del concesionario debe ser pues suficiente para asegurar la amortización, durante el plazo de la concesión, del coste del establecimiento del servicio, porque las instalaciones que son necesarias para dicho establecimiento han de revertir gratuitamente a la Administración al término de la concesión y deben estar amortizadas,

---

<sup>1178</sup> ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, *La reversión de instalaciones...*, op. cit., p. 62.

siendo indiferente al respecto que la empresa concesionaria las haya o no amortizado” (FJ3). De esa amortización realizada a lo largo de la vigencia del contrato deriva la gratuidad de la reversión de los bienes.

Por este preciso motivo es importante el papel de la Memoria justificativa del cambio de gestión, porque en ella puede delimitarse, de modo más claro, los elementos revertibles de la concesión –si bien, en algunos casos, podría pecarse de exceso y, ser un acto impugnabile ante la jurisdicción contenciosa–. Por eso es posible –y, a veces, recomendable– precisarlos *a posteriori*<sup>1179</sup>.

c) *Análisis de los diferentes modos de gestión y justificación de la elección.*

El último apartado que nos interesa destacar de la Memoria es la decantación de las diferentes formas de gestión y, de entre ellas, la que asegura una mayor sostenibilidad y eficiencia<sup>1180</sup>. El municipio de Terrassa, como ya hemos reiterado, consideramos que no asumió la titularidad sobre el servicio de abastecimiento, al menos, así lo deducimos del estudio realizado de la realidad municipal a lo largo del trabajo. No obstante, el municipio mantiene facultades suficientes para garantizar y ordenar el servicio, en su condición de Administración competente<sup>1181</sup>. Desde esta posición otorgó, en 1941, la concesión de servicio público para el abastecimiento de agua; siendo así, nada impide al municipio tanto otorgar otra concesión, o asumir para sí la gestión de la actividad prestacional.

Así lo indica la ya referenciada Sentencia 114/2009, de 15 de septiembre de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en la sede de Santa Cruz de Tenerife, (núm. Rec. 96/2009):

“Existe, en el ámbito local, una noción de servicios públicos vinculada a la idea de competencia, al reputarse de tales a cuantos tienden a la consecución de los

---

<sup>1179</sup> Postura defendida por ARIMANY LAMOGLIA, al matizar que “los respectivos Proyectos, pliegos de condiciones y documentos públicos [...] el grado de precisión de estos documentos puede dejar bastante que desear [...] por esta razón es conveniente acudir a concreciones posteriores”, en *ibid.*, pp. 55 - 56.

<sup>1180</sup> Que, como acertadamente indica “*el legislador no ofereix amb caràcter general una metodologia específica per verificar l’anàlisi assenyalada i, sobretot, no determina els paràmetres que permetin analitzar la sostenibilitat i eficiència de les alternatives considerades*”. En la p. 264 de la Memoria.

<sup>1181</sup> Así, por ejemplo, con la aprobación del Reglamento del servicio de abastecimiento de agua, por acuerdo del 22 de marzo de 2018,

finés señalados como de la competencia de las entidades locales, concepto que al atender no tanto a la idea de titularidad como a la de la competencia, trae consigo el que la calificación de una determinada actividad prestacional como de servicio público local no convierta al correspondiente ente local en titular de dicha actividad, ni excluya una eventual prestación a iniciativa de otras Administraciones públicas o a iniciativa de particulares” (FJ2).

De este modo, se ratifica nuestro argumentario: hay una notoria diferencia entre la competencia y la titularidad asumida tras la municipalización. Pero sobre esa diferencia puede el municipio operar, en la primera categoría, en el marco de la libre competencia mientras que, en el segundo caso, puede remover toda intervención privada al declarar el régimen de monopolio sobre la actividad reservada. Pero como ya hemos indicado, el municipio bajo la competencia ostenta importantes potestades en relación con la ordenación de los servicios públicos<sup>1182</sup>, a saber, las contenidas en el art. 4 LRBRL, entre las que destaca la de autoorganización, base y pilar fundamental sobre la cual el municipio podrá, como destaca el art. 30 RSCL “constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia”.

Tras el estudio realizado, la Memoria concluye que la forma de gestión considerada más sostenible y eficiente para la gestión del abastecimiento de agua en Terrassa es la Entidad Pública Empresarial, con lo que la Comisión encargada de redactar la memoria da traslado al Pleno municipal para que apruebe este modelo de gestión, así como el correspondiente Reglamento del servicio público.

El Pleno haría lo propio en el Acuerdo de 22 de marzo de 2018, aprobando definitivamente el cambio de gestión del servicio público de abastecimiento de agua en la ciudad de Terrassa, indicando:

---

<sup>1182</sup> Más en un servicio como el abastecimiento de agua, servicio no liberalizado ni entregado al mercado, sino que todavía, incluso tras la reforma operada por la LRSAL, se mantiene en el elenco de servicios reservables para la Administración Local. *Sensu contrario*, véase el trabajo de TORNOS MAS, Joaquín, “La liberalización de servicios públicos locales y modalidades de actuación local en los sectores liberalizados”, en *REALA*, núm. 7, 2017, pp. 103 – 114. Como el autor indica, aun habiendo perdido los municipios la posibilidad de asumir la titularidad sobre los servicios públicos liberalizados, estos aun mantienen la competencia. Si bien no son responsables de su prestación “si deben organizar el ejercicio de esta actividad privada de interés general” (p. 107). Interesante, también, es la aproximación que desarrolla de las tesis remunicipalizadoras vinculadas a esos sectores liberalizados. Coincidimos, tal como expone, que al tenor literal del art. 86.2 LRBRL no sería posible aplicar lo expuesto a los servicios liberalizados, atendiendo a que sería preciso dotar de “cobertura legal” a ese procedimiento.

PRIMERO.- Aprobar el informe de la Memoria y sus anexos en data 2 de marzo de 2018, y aprobar los informes de tratamiento de las alegaciones presentadas en el trámite de información pública.

SEGUNDO.- Aprobar definitivamente la Memoria elaborada por la comisión de estudio para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del servicio público de abastecimiento de agua de Terrassa, y en consecuencia, aprobar definitivamente la forma de gestión directa, a través de entidad pública empresarial local, del referido servicio público esencial.

TERCERO.- Aprobar la constitución de la entidad pública empresarial local “TERRASSA CICLE DE L’AIGUA EPEL”, y aprobar definitivamente los Estatutos por los cuales se regirá. La entidad iniciará su actividad a partir de la correspondiente publicación oficial de este acuerdo, sin perjuicio de la efectiva asunción del servicio cuando finalice la prórroga forzosa.

CUARTO.- Aprobar definitivamente el Reglamento del servicio municipal de abastecimiento domiciliario y ahorro de agua en el municipio de Terrassa.

Cabe mencionar, en último lugar que, de forma más o menos paralela a los primeros acuerdos del Pleno Municipal relativos al cambio de gestión del servicio se crea la *Taula de Terrassa*<sup>1183</sup>, a imagen de las creadas en Latinoamérica o la *Berliner Wassertisch*, citada con anterioridad. Esta organización, compuesta de forma eminente por la sociedad civil<sup>1184</sup>, se acabaría institucionalizando por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 19 de julio de 2018, como el Observatorio del Agua de Terrassa, un “organismo participativo

---

<sup>1183</sup> Véase el documento *La remunicipalización del agua en Terrassa. Propuestas para la reversión de los servicios y para una gestión directa, con participación ciudadana y transparencia*, mayo de 2017. Este documento, realizado por la propia Taula de Terrassa, aboga, ya no solo por una gestión directa del servicio, sino por gestión directa en que exista una intervención ciudadana activa, directa, basándose en los principios de transparencia y participación. Como indican “Hay que diferenciar bien los aspectos técnicos de los estratégicos [...] La ciudadanía ha de intervenir especialmente en los ámbitos de decisión más estratégicos y menos en los técnicos” (p. 29).

<sup>1184</sup> GANUZA, Ernesto; GARCÍA-ESPÍN, Patricia y DE MARCO, Stefano, “Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of scepticism”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 176, 2017, pp. 253 - 279. BECJER, Sören; BLANCHET, Thomas y KUNZE, Conrad, “Social movements and urban energy policy: Assessin context, agency and outcomes of remunicipalisation processes in Hamburg and Berlin”, en *Utilities Policy*, núm. 41, 2016, pp. 228 - 236.

La participación ciudadana constituye un pilar fundamental en los procesos de remunicipalización de los servicios públicos locales. Como indican PETITJEAN y KISHIMOTO: “otro elemento clave de las remunicipalizaciones pasa por democratizar los servicios públicos, a través de la participación de trabajadores y usuarios, y de un mayor control por parte de autoridades municipales y ciudadanía [...] han creado puestos para ciudadanos y representantes de la sociedad civil en los consejos de administración de los nuevos operadores públicos e incluso han establecido estructuras participativas específicas, como ‘observatorios ciudadanos’ que democratizan el debate en torno a la gestión de los servicios públicos”, en PETITJEAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoko, “Ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos”, en KISHIMOTO, Satoko y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Ed. TNI, Ámsterdam, 2017, p. 179.

que tendrá un funcionamiento autónomo, con su propio plan de trabajo, y los recursos suficientes para desarrollar sus funciones”<sup>1185</sup>.

El Reglamento de este Observatorio sería aprobado –inicialmente, a expensas del período de información pública por plazo de 30 días– también en el Acuerdo de 19 de julio de 2018. Como se indica en el Preámbulo del Reglamento, la voluntad del consistorio reside en mejorar la gobernanza del agua, canalizando de este modo la intervención ciudadana a través de este órgano de participación<sup>1186</sup>. Entre las funciones de este órgano consultivo (art. 4 de su Reglamento) se destaca la presentación de propuestas al Ayuntamiento y a la entidad pública que gestiona el servicio de abastecimiento de agua, la elaboración de estudios e informes, ser un mecanismo de participación ciudadana, así como ejercer el control público a través de la rendición de cuentas.

TAIGUA, la entidad empresarial pública local que se encarga de gestionar el servicio de abastecimiento de agua potable en la ciudad de Terrassa iniciaría su actividad el 1 de junio de 2018<sup>1187</sup>. Tras la adopción de estos acuerdos por parte del Pleno del Ayuntamiento de Terrassa mencionados, la respuesta de MPAT, concesionaria del servicio desde 1941 por un período de 75 años, no se hizo esperar, interponiendo sucesivos recursos contenciosos contra la decisión municipal de cambiar el modo de gestión.

---

<sup>1185</sup> Una visión más detallada de la experiencia participativa en el municipio de Terrassa, véase BAGUÉ TOVA, Edurne, *La remunicipalización del agua en Terrassa (Catalunya). La lucha de la Taula de l'Aigua por un modelo de gestión del agua como común (2014 - 2019)*, Directora: Lourdes Romero Navarrete, Centro de Investigaciones y estudios superiores en antropología social, Ciudad de México, 2019,

<sup>1186</sup> Una de las metas propuestas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 es “Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento”.

“El objetivo que se persigue con esta participación ciudadana es doble: por un lado es la de conformar las políticas desde abajo hacia arriba; y también finalmente en segundo lugar poder permitir la rendición de cuentas a la sociedad a la que se sirve: gobierno, gestión y participación constituyen ese triángulo mágico de lo que se ha venido a llamar la gobernanza, un concepto a veces ambiguo pero que cuenta con esa participación como uno de sus pilares esenciales [...] Consiste en el derecho a ser escuchado y a recibir una respuesta motivada por parte de quien debe tomar las decisiones”, Transcripción de la ponencia del profesor Estanislao ARANA GARCÍA realizada en el marco del 3º Conversatorio del Agua, evento organizado por el Foro de la Economía del Agua, minutos 18:11 - 19:05. Enlace de la sesión: [https://www.youtube.com/watch?v=jVEdvFI1vww&t=935s&ab\\_channel=%23EconAgua](https://www.youtube.com/watch?v=jVEdvFI1vww&t=935s&ab_channel=%23EconAgua)

<sup>1187</sup> Acuerdo de 31 de mayo de 2018, del Pleno Municipal de Terrassa.

## 2. El procedimiento judicial. La especial atención a la reversión de los bienes adscritos a la prestación del servicio.

Siguiendo el mismo método expositivo que en el caso de Barcelona, y tal como será expuesto también para Valladolid, conviene detenernos a exponer las resoluciones judiciales determinantes en el proceso remunicipizador de Terrassa. Uno de los puntos que merecen un preciso comentario es el de la reversión de los bienes afectos al servicio, los cuales son imprescindibles para hacer efectiva la continuidad en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en caso de cambio de gestor. Estos elementos, bienes e instalaciones responden a la propia esencial de la actividad de suministro, dado que son los más elementales, tales como las tuberías y canalizaciones<sup>1188</sup>, los cuales entrañan, por la propia configuración del servicio en red, la imposibilidad de ser duplicados, por motivos de eficiencia. Siendo así, dos son los pronunciamientos judiciales que han incidido de forma directa sobre el cambio de gestión dado en la ciudad de Terrassa: la Sentencia 88/2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, de 4 de abril de 2019 (núm. Rec. 444/2016) y la Sentencia 1411/2021, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 25 de marzo de 2021 (Rollo de apelación 426/2019)<sup>1189</sup>.

Antes de entrar y valorar las citadas Sentencias, de forma sucinta debe referirse a tres propuestas de adopción de medidas cautelares por parte de la empresa concesionaria, MPAT, así como también por parte de SGAB<sup>1190</sup>. Tras la denegación de las medidas cautelares por parte de los Juzgados de lo Contencioso de Barcelona, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña se pronunció, en mismo sentido, contra las mismas. El acuerdo contra el que se pretendía la adopción de medidas cautelares era el adoptado por el Pleno municipal en fecha 1 de diciembre de 2016, pretendiendo la concesionaria suspensión del

---

<sup>1188</sup> Así lo entiende GARCÍA-TREVIJANO FOS, al indicar “también la *reversión* se da en gran número de concesiones de aguas; en aquellas que no se otorgan a perpetuidad, y son: 1.º Las concesiones para abastecimiento de poblaciones otorgadas a una empresa particular, que revierten a los noventa y nueve años, pasando todas las obras, así como la tubería, al Ayuntamiento, con la obligación de respetar los contratos existentes” (nota al pie 12). GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, “Caducidad de las concesiones hidráulicas”, en *RAP*, núm. 16, 1955, p. 267.

<sup>1189</sup> Esta Sentencia ha sido facilitada por los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Terrassa, tras la solicitud de la misma, atendiendo a que, durante la redacción de este apartado, todavía no había sido publicada de manera oficial.

<sup>1190</sup> En palabras del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en Sentencia 854/2019, de 23 de octubre de 2019 se indica que “la Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A, que manifestó ser titular del 37% de las acciones de la Sociedad concesionaria” (FJ2).

mismo. Este Acuerdo del Pleno se manifestaba declarando la extinción del contrato de concesión de 1941 por transcurso del plazo acordado de 75 años, así como la reversión de los bienes e instalaciones afectos a la prestación del servicio.

Siendo así, los tres procedimientos de adopción de medidas cautelares son solicitados por: *Mina Pública d'Aigües de Terrassa*, por Sociedad General de Aguas de Barcelona y por la Asociación de Accionistas de Mina Pública d'Aigües de Terrassa. El primero de ellos, en estricto orden cronológico, es el interpuesto por la empresa concesionaria, primero ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, que resuelve en Auto de 18 de enero de 2017. Ante la denegación de las medidas cautelares de suspensión de la ejecución del acto, se interpone recurso de apelación, el cual viene resuelto por parte del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en fecha de 20 de marzo de 2018, en Sentencia 235/2018. El Tribunal se refiere a la reversión de bienes como una previsión *ex lege*, de efecto directo una vez se extingue la concesión por transcurso del plazo de ésta, indicando, asimismo, que el art. 235.a) del ROAS obliga al concesionario a seguir prestando el servicio hasta que otro se haga cargo.

La pretensión de MPAT, en materia de reversión, se sustenta sobre la base de que gran parte en que algunos de los bienes comprendidos en el Acuerdo son de su titularidad, aspecto que el Tribunal no valora en pieza separada, y extremo que no puede justificar la adopción de una medida cautelar. Respecto de la prórroga forzosa del contrato, la considera “proporcionada, acordes con la provisionalidad de la gestión del servicio subsiguiente a la extinción de la concesión” (FJ3).

Las otras dos Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictadas en aras de determinar la procedencia o no de adoptar las medidas cautelares de suspensión del acuerdo de 1 de diciembre de 2016 del Pleno reproducen, íntegramente, la Sentencia comentada<sup>1191</sup>.

---

<sup>1191</sup> Sentencia 481/2018, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 6 de junio de 2018, que resuelve el recurso interpuesto por la Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A.; Sentencia 854/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 23 de octubre de 2019, que resuelve el recurso interpuesto por la “Associació d'Accionistes de Mina Pública d'Aigües de Terrassa”.

- A. La Sentencia 88/2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona, de 4 de abril de 2019.

A la vista de la denegación de la adopción de medidas cautelares de suspensión del Acuerdo de 1 de diciembre de 2016 que declara extinta, por finalización del plazo concesional de 75 años, el contrato suscrito con Mina Pública, así como determina la reversión a la Administración local los bienes e instalaciones necesarios para prestar el servicio público de abastecimiento de agua, se interpone recurso contencioso-administrativo por parte de la empresa concesionaria.

El recurso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona se interpone contra los Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de 1 de diciembre de 2016 en los que, en síntesis, se declara la extinción de la concesión del año 1941 por transcurso del plazo estipulado de 75 años; se desestima el recurso potestativo de reposición interpuesto por Mina Pública contra el acuerdo de 29 de septiembre de 2016 en que se impone una prórroga forzosa para la continuación en la prestación del servicio; se aprueba la reversión de bienes y derechos en favor del Ayuntamiento, como efecto extintivo derivado de la finalización del contrato ostentado por Mina Pública.

Mina Pública solicita la anulación de ese Acuerdo de diciembre de 2016, atendiendo a la posible invalidez del acuerdo, por la antijuridicidad en la inclusión de ciertos bienes de los previstos como reversibles a la Administración; también considera que ha sido vulnerado el régimen jurídico de las prórrogas forzosas; la invalidez provocada por la contradicción entre la prórroga forzosa y la extinción de la concesión de 1941; finalmente, por la caducidad del procedimiento. La representación legal del Ayuntamiento se opone frontalmente a todas las alegaciones de la empresa concesionaria, solicitando la confirmación de los acuerdos que son objeto de impugnación en el procedimiento.

La primera alegación que resuelve, desestimándola, es la caducidad del procedimiento alegada por Mina Pública. El Juzgado declara que la extinción automática de la concesión provoca, como consecuencia inmediata, la reversión de los bienes, con lo que esta extinción “no puede considerarse que la declaración de extinción por cumplimiento de plazo tenga efectos desfavorables”, con lo que no aplicaría el plazo previsto en el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [actual art.



25.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas]. Siendo así, se desestima este motivo, con lo que no procede la declaración de caducidad del procedimiento.

Prosigue el Juzgado resolviendo la invalidez del acuerdo ante la posible omisión del procedimiento establecido para instar a la concesionaria a proseguir, de modo forzoso, con la realización del servicio público. Mina Pública entiende que dicha prórroga forzosa debería haber estado sujeta al procedimiento previsto en el art. 211.3 del TRLCSP de 2011 [actual art. 190 LCSP], infiriendo que se está procediendo a interpretar o modificar el contrato, con lo que se requiere audiencia al contratista, así como recabar informe del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma –o del Consejo de Estado–. Este motivo de impugnación, a la vista del texto del acuerdo y del contrato de 1941, es desestimado, dado que “no estamos ante una prerrogativa de interpretación [...] sino ante una discusión de los bienes que deben ser revertidos” (FJ3). De igual modo, considera que las prórrogas forzosas no forman parte de la prerrogativa de interpretación o modificación del contrato, sino que son impuestas por el Ayuntamiento por habilitación legal.

El asunto clave en el procedimiento judicial seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona reside en la determinación de los bienes sujetos a reversión a la Administración tras la finalización de la concesión de 1941. Como acertadamente indica la Sentencia, la reversión consiste en “la obligación del concesionario de entregar a la Administración la obra o servicio, y todos los instrumentos necesarios: bienes, acciones y derechos para asegurar la continuidad de esa obra o servicio, una vez extinguida la concesión” (FJ4). Y ahí reside la virtualidad de esta institución, asegurar la prestación del servicio, inclusive, si consideramos que este servicio, el de abastecimiento de agua, es de obligada prestación (art. 26 LRBRL). Hay ciertos bienes que, por su naturaleza e importancia, devienen imprescindibles en la prestación del suministro, con lo que “la eliminación de ellos, o su sustitución por otros, ocasionaría quebrantos en la eficacia, lo que debe ser evitado por la Administración”.

Siguiendo la argumentación expuesta con anterioridad, y tal como declara ARIMANY, tres distinciones podemos hacer –y reproduce también la Sentencia– respecto los bienes sujetos a la prestación del servicio. En primer lugar, aquellos imprescindibles que deben ser entregados de forma gratuita por el concesionario a fin de asegurar la continuidad del servicio. En relación con estos bienes, la Sentencia indica que deben haber sido amortizados. Discrepamos sobre este extremo, acogiéndonos a la ya citada

Sentencia 92/2020, del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 4 de febrero de 2020 (núm. Rec. 433/2017), que indica que el período concesional es suficiente para la amortización de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio, más en el caso de Terrassa, donde la concesión se ha extendido por 75 años.

En segundo lugar, la Sentencia alude a los bienes propios –que son titularidad– de la empresa concesionaria, que no son indispensables para la prestación, con lo que no deberían incluirse dentro de los efectos provocados por la reversión. En tercer lugar, los bienes útiles, pero no imprescindibles, a la prestación del servicio. El JCA indica, respecto estos últimos que “deben ser pagados mediante indemnización”. Entendemos que, más que una obligación –como parece intuirse del tenor literal de la Sentencia–, debe ser considerado como una posibilidad abierta a la Administración la posibilidad de asumir otros bienes más allá de los imprescindibles para la prestación. Estos bienes considerados útiles para la prestación del servicio pueden llegar a ser traspasados por la Administración, la cuestión es en base a qué forma o método. Descartada la reversión gratuita, por todo lo expuesto, cabrían dos opciones, a nuestro entender, que sería la expropiación de éstos o bien pactar con la empresa concesionaria una compraventa.

La primera opción, la expropiación forzosa, quedaría descartada pues faltaría la declaración de utilidad pública requerida por el art. 33 de la CE y desarrollada por la Ley de Expropiación Forzosa. La única opción viable, por lo tanto, y que ofrecería todas las coberturas legales necesarias, sería el acuerdo entre Administración y concesionario, situación que, como señala la doctrina, “la Administración –si está interesada en ellos– sólo puede adquirirlos mediando el consentimiento de su titular”<sup>1192</sup>.

Para una integración total de los bienes de la empresa concesionaria solo sería posible a través de la municipalización del servicio en régimen de titularidad, porque tal como prescribe el art. 98 del TRRL “Todo acuerdo por el que se disponga la efectiva ejecución en régimen de monopolio de alguna de las actividades a que se refiere el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, llevará aneja, cuando requiera la expropiación de empresas, la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectos al servicio”. Siguiendo el último supuesto, solo procederá esta expropiación en caso de asumir la gestión en régimen de monopolio la actividad, no solo con la mera declaración de municipalización que, como hemos indicado de forma reiterada, habilita

---

<sup>1192</sup> ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, *La reversión de instalaciones...*, op. cit., p. 53.

al municipio a asumir la titularidad sobre el servicio de entre los previstos en el art. 86.2 LRBRL.

Siendo así, y como consecuencia lógica de lo expuesto, a la finalización de cualquier concesión, la reversión gratuita de bienes no alcanza la totalidad de éstos. La reversión total y absoluta de bienes solo sería admisible si se hubiese establecido en el contrato de concesión, o en un documento en que se contemplase, o bien se procediese a municipalizar el servicio en régimen de monopolio, hecho que implicaría la expropiación de la empresa concesionaria, removiendo, así, toda iniciativa privada.

Otro aspecto fundamental al que alude la Sentencia del JCA núm. 9 de Barcelona es la determinación de si el servicio de abastecimiento de agua potable estaba municipalizado por parte del Ayuntamiento de Terrassa. Respecto a la primera consideración, ya hemos desarrollado ampliamente nuestro parecer: que el municipio no ha municipalizado el servicio, ni puede considerarse que éste, por los actos sucesivos a lo largo de la historia del abastecimiento en la ciudad se haya producido de modo implícito. El JCA coincide en apuntar que el servicio “no estaba municipalizado” (FJ6). No obstante, también atendiendo a nuestro estudio, se produce una confusión que culmina en “la municipalización consiste en la asunción de la titularidad del servicio y, posteriormente, la Administración decidirá si el servicio se gestiona de forma directa o indirecta”. El Juzgado entiende, así, que la municipalización y, por lo tanto, la asunción de la titularidad sobre el servicio es el presupuesto habilitante para poder concretar la forma de gestión. No son, a nuestro modo de ver, pasos sucesivos, sino independientes.

Como venimos reiterando, la ausencia de municipalización no impide el otorgamiento de concesiones, es decir, decidir el modo de gestión, con lo que también derivamos esta misma consecuencia para el caso de que el municipio pretenda la gestión directa del servicio. La virtualidad de la municipalización es, por lo tanto, asumir la titularidad sobre el servicio –primera hipótesis que no vehicula la correlación entre iniciativa pública y privada, solo afirma una posición preeminente del ente local sobre el servicio– y, posteriormente, y para el caso que la Administración local lo entienda necesario, remover toda intervención privada en esa actividad reservando el servicio en régimen de monopolio.

La Sentencia, en los Fundamentos Jurídicos Séptimo a Decimotercero, discrimina y desarrolla de modo pormenorizado los bienes que pueden ser objeto de reversión y los

que no<sup>1193</sup>. Cuatro son los elementos –o bienes– que considera el JCA: la red de distribución de agua, tanto de la preexistente de *Mina Pública d'Aigües de Terrassa* tras su constitución el año 1842 así como la derivada de la concesión de 1941, unos terrenos en que se encuentran unas instalaciones afectadas al servicio de abastecimiento de agua, el laboratorio y la maquinaria, herramientas y vehículos destinados al servicio, así como equipos de informática y técnicos. La Sentencia indica, como conclusión a este apartado que:

“cuando se analizan los activos de MPAT hay que distinguir cuatro situaciones: a) Los activos derivados de la actividad anterior a la concesión de 1941, básicamente la explotación de las aguas subterráneas y la red de distribución en el centro de Terrassa, que se crearon con recursos propios y que no estaban vinculados a esta concesión; b) Las infraestructuras derivadas de la concesión de 1941, que, como especifica el propio contrato de concesión, tiene que ver con la traída de aguas del Llobregat y con la expansión de la red vinculada a esta traída de agua; c) Los activos de las compañías de MPAT, que ha adquirido a partir de 1941 y que coexistían con la concesión de 1941, y cuyos activos no están relacionados con la concesión; d) Los activos que no están vinculados a las Inversiones relacionadas con ninguna de las concesiones en concreto, sino que MPAT ha desarrollado para gestionar los servicios que ofrece. Son activos vinculados a la gestión y explotación de la concesión y no a la infraestructura que da origen a la concesión. Sólo los del punto b) son bienes revertibles. Es decir, las instalaciones necesarias para la a traída de aguas, pero no la explotación o gestión del servicio, ya que esta gestión depende del concesionario” (FJ13).

El JCA limita mucho, como podemos observar, los efectos de la reversión, circunscribiéndolos exclusivamente a las derivadas de la concesión de 1941<sup>1194</sup>. Creemos entender que, más que las derivadas, se refiere a las *contenidas* en esa concesión, dado que las derivadas implicarían, sin duda, las nuevas obras e infraestructuras realizadas por Mina Pública para poder dar cumplimiento al objeto del contrato, el abastecimiento de agua en la ciudad de Terrassa<sup>1195</sup>. Y a nuestro entender así debería ser: primero, porque

---

<sup>1193</sup> Como indica la Magistrada, para la determinación de los distintos bienes que pueden ser revertidos a la Administración se acoge a “las tesis planteadas por el Sr. Heras”, el cual es “mucho más completo que los informes presentados por la Administración demandada” (FJ7).

<sup>1194</sup> Que, como indica GARCÍA DE ENTERRÍA, “la construcción clásica de la reversión es la siguiente: la Administración otorga las concesiones a los particulares por un plazo determinado; la reversión de la concesión a la Administración concedente al final de este plazo se instrumenta así como la efectividad final de un término resolutorio”. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “El dogma de la reversión de la concesión”, en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 27.

<sup>1195</sup> Así lo entiende GARRIDO FALLA, Fernando, “Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicio”, en *RAP*, núm. 45, 1967, pp. 231 - 244. Como el autor indica: “la determinación

la continuidad del servicio solo puede asegurarse con todas las obras e infraestructuras necesarias para dar cumplimiento al servicio de suministro, sean estas nuevas o antiguas; en segundo lugar, porque tal como ya hemos indicado, la precisión de los bienes a revertir no se podía realizar en 1941, no sin crear un sesgo temporal, determinado por la propia evolución de la técnica del abastecimiento de agua.

Ejemplo de ello podría ser el laboratorio –bien que el JCA considera no sujeto a reversión–. Como hemos indicado, el Reglamento de Sanidad de 1925 alude a la necesidad de proceder a unos análisis que aseguren la calidad de las aguas suministradas; esta norma se vio superada, no ya por la regulación jurídica posterior, sino también por el propio avance de la técnica, con lo que la actualización de los mecanismos, medios e instrumentos de análisis de las aguas destinadas al consumo humano han requerido, del mismo modo, una adecuación de los medios. Siendo así, y para el cumplimiento de la función última de MPAT durante la prestación del servicio, fue necesario que se hiciera cargo del examen de las aguas. Este bien, por lo tanto, debería considerarse reversible, por resultar imprescindible para la prestación del servicio contemplado en el art. 26 LRBRL.

La última alegación considerada por el JCA es la impugnación de la prórroga forzosa –así como las posteriores tras la finalización de la acordada por el acuerdo de 1 de diciembre de 2016 de 6 meses– impuesta por el Ayuntamiento a la concesionaria, una vez finalizado el plazo previsto de 75 años del contrato de concesión, a fin de proseguir con la prestación del contrato hasta la efectividad del cambio de gestión. Esta objeción a la prórroga impuesta por el Pleno a la concesionaria es acogida por el Juzgado, considerando que “si bien no ha existido un cambio radical y total e las condiciones del contrato”, las prórrogas deben considerarse nulas por haberse producido una modificación de las condiciones del contrato, en tanto que éstas no pueden suponer una novación contractual, a no ser que medie mutuo consentimiento entre las partes.

---

de estos bienes [bienes accesorios o de reversión indemnizable] debe hacerse a la vista de las cláusulas de la concesión, debiendo aceptarse el principio de que, a falta de otras especificaciones, todas las instalaciones y material empleado por el concesionario con vistas a la mejor explotación del servicio, es revertible, si bien indemnizable en cuanto exceda del mínimo exigido en el pliego de condiciones” (p. 237).

B. La Sentencia 1411/2021, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 25 de marzo de 2021

Atendiendo a lo expuesto, la Sentencia del JCA núm. 9 de Barcelona falla estimando el recurso interpuesto por Mina Pública d'Aigües de Terrassa contra los acuerdos del Pleno municipal de 1 de diciembre de 2016, declarándolos nulos, así como estimando que la reversión de los bienes “debe realizarse atendiendo al informe del Sr. Heras”, es decir, aplicándose exclusivamente a las obras e infraestructuras que derivan de la concesión de 1941.

Ante esta resolución, el Ayuntamiento de Terrassa interpuso el correspondiente recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el cual la dictó Sentencia 411/2021, en fecha de 25 de marzo de 2021, estimando parcialmente las pretensiones del Consistorio. Se destaca en la resolución, como hemos hecho nosotros en el CAPÍTULO CUARTO, que la concesión de 1941 se nutre de la directamente atribuida al Sr. José Badrinas Sala, el año 1939. Es posteriormente que se produce una cesión en favor de la sociedad *Mina Pública d'Aigües de Terrassa*, aprobada por el Pleno Municipal el 16 de julio de 1941 y formalizándose, finalmente, en la reiterada escritura notarial de 10 de diciembre de 1941. Esta cuestión resulta clave y relevante, tal como afirma el Tribunal, “el Sr. Badrinas no lo era en su condición de operador en el mercado, ni de titular de ningún derecho precedente de prestación o explotación de derechos sobre el agua, ni de representante de MPAT, sino como particular” (FJ2).

Es posteriormente, entonces, cuando MPAT queda subrogada en la posición que ostentó el Sr. Badrinas –el cual actuó en nombre propio, no como mandatario de la empresa–, y es notorio que éste no tenía derecho alguno para explotar el servicio de abastecimiento de agua. Como indica la Sentencia, esto es importante y relevante al fin de que la primera concesión de 1939 –que, en verdad, y como hemos indicado, se trataba de una instancia-oferta–, así como la de 1940, por resolución del Ayuntamiento de 22 de abril, y la de 1941, que ostentó MPAT a través de la subrogación, “no lo hace como titular de ningún derecho preexistente sobre dicha red de distribución, por lo que dicha obligación que se asume está en conexión con un derecho de uso provisional de la red preexistente” (FJ2).

El Tribunal no entra a valorar uno de los principales elementos comprendidos en el Acuerdo de 1 de diciembre de 2016 del Pleno del Ayuntamiento de Terrassa, eso es, la extinción de la concesión, atendiendo a que no resulta “controvertido que la concesión finalizó por transcurso del plazo de 75 años” (FJ3). Por este preciso motivo, dos son los elementos a considerar, y que derivan de los efectos de la extinción de la concesión: en primer lugar, la reversión de las instalaciones, bienes y derechos; y en segundo lugar, las condiciones de la prórroga forzosa.

Sorprende el Tribunal, apartándose del criterio del juzgado de instancia, al señalar que “la municipalización se produjo al ser consustancial a la asunción del servicio por parte del Ayuntamiento, efectuar su concesión, y controlar el servicio a partir de entonces. Por otra parte, no hay base para considerar que tal municipalización lo fuera en régimen monopolio” (FJ3). Se acepta, así, una suerte de municipalización *implícita*. Como hemos defendido, no creemos que este razonamiento pueda ser acogido por los siguientes motivos: en primer lugar, porque bajo la vigencia de la Ley Municipal de 1935 –norma que rige en el contrato de concesión de MPAT– existía un procedimiento reglado para municipalizar un servicio, previsto en el art. 134, con unas claras exigencias que, en el caso de Terrassa, no se dan: el acuerdo inicial del Ayuntamiento para municipalizar el servicio; la creación de una comisión con el objeto de redactar una memoria justificativa; la exposición al público de ésta por un plazo no inferior a 30 días; la aprobación del proyecto por dos terceras partes de los Concejales que compongan el Ayuntamiento; y la designación de una Comisión gestora del servicio municipalizado.

Respecto este último extremo, así se expresa MAGALDI:

“en efecto, antes de 1924 no existía, en nuestro país, una regulación específica para la municipalización de servicios, de manera que, en su caso, esta tenía que deducirse implícitamente [...] con la aprobación del Estatuto Municipal, la municipalización de servicios adquiere carta de naturaleza, al venir expresamente regulada y permitida, bajo ciertas condiciones, poniendo con ello fin a la inseguridad jurídica”<sup>1196</sup>.

*Sensu contrario*, una vez se publica el Estatuto Municipal de 1924, así como la normativa posterior que institucionaliza la figura de la municipalización, estableciendo

---

<sup>1196</sup> MAGALDI MENDAÑA, Nuria. *Los orígenes de la municipalización de servicios en España...*, op. cit., p. 389.

un procedimiento tasado para que el municipio pueda asumir esa posición preeminente sobre ese servicio, no es posible asumir que pueda producirse de modo *implícito*.

En segundo lugar, y también como hemos reiterado, la ausencia de municipalización no impide que el municipio pueda otorgar una concesión. Esto es así por varios motivos. El primero y principal, es la declaración de competencia que la Ley Municipal de 1935 hacía sobre el abastecimiento de agua potable, atribuyéndola al municipio; y, en segundo lugar, las diferentes potestades de intervención, regulación e inspección que las corporaciones locales tenían a la hora de reglamentar la prestación del servicio. A través de estos dos motivos es posible generar una relación contractual entre un municipio y una empresa, en el que se articula la prestación del servicio de suministro de agua, estableciéndose un clausulado en que se prevén diferentes vicisitudes que pueden surgir, como por ejemplo la reversión de bienes, el plazo de finalización del contrato, o los caudales aprovechables.

Si bien la Ley Municipal de 1935 en el art. 135 alude a que un servicio municipalizado puede ser gestionado en base a diferentes regímenes, ello no implica, por mediar una concesión, que el servicio público efectivamente lo estuviera. Y mucho menos, que ese servicio, a más, se rigiese como monopolio público. Esto último sí que lo suscribe el Tribunal, haciendo referencia al mantenimiento de derechos preexistentes de otros operadores privados que prestaban el servicio en el término municipal de Terrassa (FJ4 y 5). Esta, no obstante, no sería la posición de MPAT –la de operador privado–, dado que la sociedad era, de modo claro, concesionaria del servicio, no un operador privado. Así también lo entiende la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2000 (núm. Rec. 5361/1994), al indicar que: “cuando una empresa presta un servicio público a su riesgo y ventura, reteniendo la Administración municipal la titularidad del servicio y percibiendo la empresa una tarifa de los usuarios, la figura jurídica que se constituye es la de una concesión administrativa [...] basándose tanto en la interpretación de los actos de las partes como en el concepto mismo de la concesión administrativa” (FJ3).

El TSJ de Cataluña sigue su argumentación asumiendo que el contrato de abastecimiento de agua se erige como una verdadera concesión administrativa, la cual se hace, como es obvio, para suministrar agua a la ciudad, pero, a más, la Sentencia se detiene en señalar que esta provisión venía provocada por la inexcusable atención de las nuevas necesidades “de suministro de Terrassa en un momento histórico, inmediatamente posterior al período de la Guerra Civil, donde era previsible un significativo incremento



de la población” (FJ6) aludiendo también a las necesidades de desarrollo de zonas industriales. El contrato, como ya hemos mencionado con anterioridad, hacía especial referencia a esta situación, así como a las necesidades de ampliar la oferta de agua, así como ampliar y sustituir la red de distribución para adecuarla al nuevo contexto. Siendo así, cabe dirimir uno de los principales aspectos que han surgido en el cambio de gestión del servicio en el municipio egarense, la reversión de los bienes –los cuales están pormenorizados y detallados en el FJ Decimocuarto–.

El primer bien sujeto a análisis es la red de distribución de agua. Como se ha indicado con anterioridad, el contrato de concesión preveía la obligación de sustituir la red de distribución, con el objeto de prestar el servicio. A más, en la escritura notarial de 1941 se indica que la red anterior podrá ser explotada “provisional e interinamente, podrá aprovecharse [el concesionario] la red de distribución de la misma, hasta que se hubieran realizado todos los trabajos de captación, elevación, conducción y nueva red distribuidora”. A la vista del contrato de concesión, “resulta indudable a nuestro juicio que toda la red de distribución debe ser objeto de reversión al finalizar la concesión” (FJ8).

En el FJ9 la Sentencia discrimina y determina la reversibilidad de los terrenos y derechos de que MPAT ostentaba como operador privado. Como indica el Tribunal “no pueden extenderse la reversión en tanto que no forman parte del activo concesional, y al subsistir la situación de prestación del servicio de abastecimiento de agua por operadores privados al no existir monopolio”. Estos bienes a considerar son, en resumen, terrenos de titularidad privada, así como derechos concesionales adquiridos por títulos privados. No obstante la subsistencia de estos derechos y bienes, las redes de distribución de agua, al haberse amortizado con cargo a las tarifas deben entenderse enmarcados dentro de la reversión. En sentido similar se expresa el Tribunal en el FJ Décimo, al determinar la posible reversión de “otros bienes e instalaciones”. Para realizar la discriminación, se alude al criterio de amortización con cargo a las tarifas, para inducir que estos activos son reversibles. Siguiendo el caso del laboratorio citado en el análisis de la sentencia de instancia, el Tribunal confirma nuestro parecer, al considerar que “la prestación del servicio de abastecimiento de agua incluye los instrumentos de control analítico y de calidad [...] los cuales cabe enmarcar asimismo en la denominada cláusula de progreso”.

A modo de resumen, la Sentencia indica como bienes reversibles a la Administración, con objeto de prestar el servicio de forma continuada, la red de

distribución de aguas del municipio en su totalidad; los instrumentos de análisis, útiles y equipos informáticos del laboratorio, sin alcanzar al edificio y terreno; los demás bienes y activos revertibles en tanto que son necesarios para el funcionamiento del servicio. En cambio, no serían bienes revertibles, o lo serían solo parcialmente, los bienes e instalaciones de la finca de la sede social de MPAT; unos terrenos titularidad de MPAT –la reversión, en estos casos, solo alcanza las instalaciones afectadas al servicio de abastecimiento–; no lo son, tampoco, los bienes, instalaciones y derechos adquiridos a título oneroso por MPAT, salvo la red de distribución, que sí es revertible; y los bienes e instalaciones de Can Guitard (FJ 14).

En último lugar, a lo que haremos referencia sucinta, es la impugnación relativa a la prórroga forzosa del contrato de concesión de MPAT, acordada por el Ayuntamiento – hasta cuatro veces– hasta que finalmente la empresa pública se hizo cargo del servicio de abastecimiento. Como contempla el TSJ, esta prórroga no tiene naturaleza convencional, sino que se deriva como efecto directo de la finalización del contrato, siendo una “obligación del concesionario de seguir prestando el servicio” (FJ12), a fin de asegurar la continuidad de la actividad prestacional. En este caso, la Sentencia coincide con la del juzgado de instancia, considerando que no se justifican las variaciones en el contrato, así considera que “la prolongación forzosa del servicio es correcta, si bien las condiciones de desarrollo no resultan ajustadas a derecho en tanto que alteran las condiciones en las que se concretó la concesión” (FJ13). Lo que el TSJ indica como “prolongación excepcional por razones de interés público” tiene su fundamento en la continuidad de la prestación del servicio<sup>1197</sup>, no obstante, esta ampliación, no puede implicar nuevas cláusulas u obligaciones para el contratista.

En un sentido similar se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 1986 (ECLI: ES:TS:1986:6360) al indicar que:

“No se está ante un «caso de prórroga expresa o tácita del contrato [...] sino ante una situación excepcional en que denunciado el contrato en la forma legalmente establecida y pactada, la Administración por razones de interés público unidas a la necesidad de continuidad del servicio -y mientras no se seleccione al nuevo

---

<sup>1197</sup> Como indica el art. 128.1 del RSCL, es obligación del concesionario “prestar el servicio del modo dispuesto en la concesión u ordenado posteriormente por la Corporación concedente, incluso en el caso de que circunstancias sobrevenidas e imprevisibles ocasionaren una subversión en la economía de la concesión, y sin más interrupciones que las que se habrían producido en el supuesto de gestión directa municipal o provincial”.

contratista- impone coactivamente la permanencia del anterior con unas consecuencias equiparables a las producidas cuando la Administración hace uso de las facultades que forman el contenido del «ius variandi»” (FJ1).

No obstante, el caso de Terrassa todavía no se encuentra cerrado, dado que ante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña puede interponerse recurso de casación ante el Tribunal Supremo. En los próximos meses o años veremos cómo se cierra este capítulo, si bien manteniendo la decisión de los magistrados del TSJ o bien, se expresa y manifiesta en otro sentido.

### **III. VALLADOLID, DE VUELTAS A LO PÚBLICO.**

Si un municipio peninsular representa a la perfección la metáfora expuesta por WOLLMANN y su movimiento pendular, este es la ciudad castellana de Valladolid. Una ciudad que, si bien rodeada por ríos, nunca encontró una fuente de agua para suministrar a su población, de forma constante y con una calidad suficiente, hasta bien entrado ya el siglo XX.

#### **1. El final de la concesión. Los primeros pasos de Valladolid en la recuperación del servicio.**

Valladolid, ciudad que sin duda alguna ostentaba la titularidad sobre el servicio de abastecimiento de agua potable desde 1959 tras el proceso de municipalización, durante casi cuarenta años gestionó de forma directa el servicio de suministro de agua domiciliaria, hasta el año 1997, al conceder a una sociedad privada, “Agualid UTE”, la gestión del servicio público local. Ésta, atendiendo a los Acuerdos del Pleno mencionados con anterioridad, se convertía en la prestadora del servicio público de abastecimiento de agua durante veinte años, es decir, hasta el 30 de junio de 2017, fecha en que finalizaría la concesión y se abriría la posibilidad de cambiar el modo de gestión.

El primer cambio a destacar en el caso de la ciudad de Valladolid se da en el año 2015. A imagen de otros municipios, se produce un cambio en el gobierno de la villa, tras

las elecciones del 24 de mayo. Si bien la lista del *Partido Popular* fue la más votada, con un total de 59.519 votos<sup>1198</sup>, la imposibilidad de articular una mayoría suficiente para gobernar condicionó un acuerdo entre el *Partido Socialista Obrero Español, Valladolid Toma la Palabra* y *Sí Se puede Valladolid*, siendo el candidato Óscar Puente (del PSOE), el cual resultó investido como alcalde por mayoría absoluta de 15 concejales. De este modo, dos años antes de la finalización de la concesión del servicio de abastecimiento de agua se producía un cambio político y de gobierno en la ciudad que, podría, al menos, plantearse modificar el modo de gestión del servicio.

El 5 de mayo de 2016 se adopta<sup>1199</sup>, a instancia de la Comisión de Medio Ambiente, Seguridad y Movilidad, por parte del Pleno de la Corporación el “nombramiento de la Comisión para la redacción de la memoria sobre la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestionar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales”. En el apartado CUARTO de dicho acuerdo se indica ya la situación temporal de la concesión, la cual se encuentra “próxima la finalización [...] procede la creación de una Comisión para la realización de la memoria justificativa a que se refiere el mencionado artículo 85.2 [de la LRBRL]”. Siendo así, se acuerda finalmente el inicio del expediente conducente a acreditar la forma más sostenible y eficiente de gestión del servicio de abastecimiento de agua, creando, para ello, una Comisión cuyo objetivo será la elaboración de la memoria justificativa.

Un mes antes, en abril de 2016 se celebra el I Foro Ciudadano sobre el Ciclo del Agua<sup>1200</sup>, acto en el que se presenta el Estudio sobre el estado del servicio de abastecimiento de agua –también de saneamiento y a la depuración de aguas– por parte

---

<sup>1198</sup> Acuerdo de 1 de julio de 2015, de la Junta Electoral Central, por el que se procede a la publicación del resumen de los resultados de las elecciones locales convocadas por Real Decreto 233/2015, de 30 de marzo, y celebradas el 24 de mayo de 2015, según los datos que figuran en las actas de proclamación remitidas por cada una de las Juntas Electorales de Zona. Provincias: Valencia, Valladolid, Zamora, Zaragoza, Ceuta y Melilla, BOE núm. 248, viernes 16 de octubre de 2015, Sec. III, p. 96520.

<sup>1199</sup> Orden del día de la sesión del Pleno, así como los propios Acuerdos del Pleno de 5 de mayo de 2016, se encuentran disponibles en: <https://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/corporacion-municipal/organos-gobierno/pleno/sesiones-plenarias/acuerdos-adoptados-pleno/acuerdos-adoptados-pleno-corporacion-dia-5-mayo-2016>

<sup>1200</sup> Acto que sería repetido en diferentes ocasiones, a fin de hacer partícipe a la ciudadanía en el proceso de cambio de gestión –o, al menos, de la voluntad del consistorio de cambiarla–. Estos Foros del Agua se nutren directamente de la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea *Right2Water* (2014/2239(INI) en que se destaca que la gobernanza sobre las políticas de agua se asiente sobre la “base de una participación activa, entendida como transparencia del proceso de toma de decisiones y apertura ante los ciudadanos”.

de una comisión técnica<sup>1201</sup>. Como en dicho Informe se anuncia<sup>1202</sup>, el objeto de éste es “el análisis técnico y económico del ciclo integral del agua en la ciudad de Valladolid para la preparación del nuevo periodo de gestión que se iniciará tras la finalización de la actual concesión el día 30 de junio de 2017”. Este informe arroja algunas conclusiones a considerar:

En primer lugar, se refiere el estudio a los antecedentes de la prestación del servicio en la ciudad de Valladolid, desde la clásica toma de agua a través de pozos, modo de extracción del agua del río Pisuerga desde el siglo XV hasta la finalización de la concesión de agua formalizada con “Agualid UTE”, prevista para el año 2017. Este recorrido, como el que hemos realizado nosotros a lo largo de la investigación, apunta de modo claro la municipalización del servicio en 1959 y la subsiguiente gestión directa del servicio, primero por el propio Ayuntamiento y, posteriormente, por la “Sociedad Municipal para el Abastecimiento del Agua y Saneamiento de la ciudad de Valladolid (ASVA)”.

Seguidamente, se especifica la indudable competencia municipal sobre el servicio público local de abastecimiento de agua potable a domicilio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 LRBRL. El contexto legal expuesto en el informe responde a las precisiones sobre las que hemos ido incidiendo a lo largo del trabajo, partiendo de lo previsto en el art. 128 CE, así como su *transposición* en el art. 86 de la LRBRL, así como también a las distintas formas de gestionar el servicio, a través de lo dispuesto en el art. 85 LRBRL, complementado con lo dispuesto en la actual LCSP<sup>1203</sup>. Se detallan, de este modo, los condicionantes impuestos en la legislación local tras la incorporación en el ordenamiento jurídico de la LRSAL.

El Informe analiza, de forma detallada, la actividad junto con las instalaciones disponibles; los aspectos organizativos de la misma –con referencia a la situación de la

---

<sup>1201</sup> ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, 2019, p. 65.

Esta comisión estuvo compuesta por “licenciados en derecho, economistas, ingenieros de caminos e ingenieros industriales, para elaborar un estudio técnico que contenga todos los elementos que configuran la prestación del servicio, para poder asumir el mismo con continuidad y sin incidencias cuando finalice la actual concesionaria, con independencia de cuál sea la fórmula de gestión en el futuro”. Memoria justificativa jurídica, social y económico-financiera para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del ciclo integral del agua en Valladolid, p. 1.

<sup>1202</sup> Disponible en: <https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/ii-foro-ciudadano-ciclo-urbano-agua.ficheros/308954-EFEI%20ciclo%20urbano%20del%20Agua%2015.04.16.pdf>

<sup>1203</sup> Cabe decir que en el momento de redacción del Informe presentado el texto contractual vigente era el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, con el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en las previsiones que establece para el contrato de gestión de servicios públicos, a falta en ese momento de transposición del cuarto paquete de directivas europeas de contratación.

plantilla, la cual se compone por 159 empleados a 1 de enero de 2016–; en último lugar, detalla la viabilidad económica de las diferentes formas de gestión del servicio. Merece destacarse que existe un severo déficit de reinversión por un valor de 96.7 millones de euros, subrayando que “muchos elementos están obsoletos, su vida útil agotada y su estado es muy deficiente. Podría producirse un fallo masivo del sistema, prestación del servicio” (p. 8). Esta falta de inversión es atribuible, según el Informe, a los últimos veinte años mientras se encontraba vigente la concesión.

Se crea, en mayo de 2016 una Comisión Político-Técnica encargada de la “elaboración de dos informes, uno sobre la fiscalidad de los distintos modelos de gestión y otro sobre el personal que actualmente trabaja en la concesión y las consecuencias que tendría el cambio de modelo”<sup>1204</sup>, planteándose reuniones sucesivas cada quince días. Esta Comisión fue creada en virtud de los Acuerdos del Pleno de 5 de mayo de 2016, como consta en el apartado CUARTO reproducido con anterioridad. De este modo se daba inicio al proceso de recuperación de la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable, con la imprescindible memoria justificativa que requiere el cambio de gestión, a la vista del art. 85 de la LRBRL.

La Memoria justificativa aportada por esta Comisión, la cual sería aprobada con posterioridad por el Consistorio –extremo que analizaremos seguidamente–, se formaliza el 15 de diciembre de 2016. Este documento resulta imprescindible a la luz de la normativa local para proceder al cambio de gestión del servicio, como indica el art. 85 LRBRL, a fin de determinar “la forma más sostenible y eficiente” de gestionar los servicios públicos. La Memoria queda estructurada en tres grandes apartados<sup>1205</sup>: el primero de ellos, rubricado como “socio-jurídica”; el segundo, “económico-financiera”; y en el último de ellos, la “propuesta del modo de gestión”.

En el primer apartado, “aspectos sociales”, varios son los puntos a considerar o reseñar. En un principio expone la creación de un Fondo Solidario –activo desde 1 de enero de 2016– a fin de garantizar el acceso al agua a todos los ciudadanos, incluyendo

---

<sup>1204</sup> <https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/constituye-ayuntamiento-comision-politico-tecnica-decidira>

<sup>1205</sup> La Memoria justificativa se compone, igualmente, de los siguientes informes:

- Informe de personal de la Asesoría Jurídica Municipal.
- Informe sobre la forma más sostenible de gestión de la Asesoría Jurídica Municipal.
- Informe de la Asesora Fiscal.
- Informe de Impacto en el Presupuesto del Ayuntamiento.
- Informe del Consejo Económico-Administrativo.

una dotación de 60.000 € para cubrir las facturas de aquellas familias que se encuentren en riesgo de exclusión. Igualmente, se prevé una bonificación para familias numerosas y pensionistas mayores de 65 años<sup>1206</sup>. Se recoge, del mismo modo, la situación laboral de la plantilla, detallando que, en el momento de redactar la Memoria, son 159 empleados los que se encuentran bajo la dirección de Aguas de Valladolid, S.A, –mencionando que “55 pertenecen a la antigua plantilla de ASVA, sociedad municipal que gestionaba el servicio antes de la formalización de la concesión en 1997”.

El segundo apartado en que se divide la Memoria justificativa destaca por exponer pormenorizadamente los aspectos económicos y financieros que podría implicar el cambio de gestión en el servicio de abastecimiento de agua en Valladolid. También indica las necesidades existentes en materia de inversión en la red de abastecimiento y de saneamiento, que ascienden a un total de 232.000.000 de euros, que podría ser llevada a cabo en un plazo de 15 años. El mismo apartado indica, asimismo, el incremento de tarifas experimentado “desde 1997 hasta el 2014 la suma de los incrementos anuales en el periodo ha sido del 89 %. El incremento neto (sin IPC), en dicho periodo ha sido del 36 %”<sup>1207</sup>.

Como último apartado a destacar de la Memoria, se expone la “propuesta del modo de gestión: ventajas, determinación y razonamiento de la elección del sistema de gestión del servicio”. En primer lugar, se expone la normativa de aplicación, la Directiva 2014/23/UE, alegando, en primer lugar, la libertad que las administraciones tienen a la hora de gestionar la ejecución de obras y prestación de servicios. En segundo lugar, se sigue con lo dispuesto por el art. 85 LRBRL, en la redacción introducida por la LRSAL, que impone que si bien media libertad en la elección del modo de gestión, se introducen dos conceptos jurídicos indeterminados, la sostenibilidad y la eficacia, que deberán acreditarse mediante la Memoria.

El nuevo modelo se sustenta sobre un incremento entre el 0.923% y el 0.971% anual de las tarifas a fin de ejecutar las inversiones necesarias no realizadas con anterioridad,

---

<sup>1206</sup> Sobre estas medidas, véase Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS), *Guía para la aplicación de Mecanismos de Acción Social en el sector del agua urbana*, Madrid, 2017. En sentido similar, también es destacable el Informe del Defensor del Pueblo Andaluz, *Servicios de suministro de agua. Garantía y Derechos*, de 2015, en especial, el apartado relativo a la pobreza hídrica y mínimo vital.

<sup>1207</sup> “The privatisation raised the tariffs by 37.28% over 20 years, making it unaffordable for poorer households, especially after the 2008-2009 economic crisis”. *Water Remunicipalisation Tracker*, disponible en : [http://www.remunicipalisation.org/#case\\_Valladolid](http://www.remunicipalisation.org/#case_Valladolid)

frente a un incremento mayor en caso de gestión indirecta, en que a más se parte de una rentabilidad del 5% para el socio industrial. Del mismo modo la Memoria sopesa que la gestión directa es más eficiente ya que, si bien en caso de gestión indirecta se puede asegurar una prestación de calidad del servicio, “se le debe garantizar una rentabilidad y mantenerla a lo largo de la vida del contrato” (p. 68). Siendo así, la gestión directa permite, en todo caso, una dirección más adaptativa, con una mayor facilidad en el cumplimiento de los intereses generales, al no estar condicionada la prestación del servicio a los compromisos asumidos con el concesionario.

A la vista de todo lo expuesto en el texto de la Memoria, en esta se concluye que “sobre la base del análisis del conjunto de la documentación [...] se propone, por entender que es la forma más eficiente y sostenible de gestionar el servicio del ciclo integral del agua, la creación de una Entidad Pública Empresarial Local” (p. 3 de la Memoria). De este modo, y con este acto, se cumple con el requisito fundamental del art. 85.2 LRBRL relativo a la elaboración de una “memoria justificativa”, la cual deberá añadirse al expediente de cambio de gestión<sup>1208</sup>.

Por lo tanto, la gestión directa a través de Entidad Pública Empresarial Local (EPEL), modo de gestión directo previsto en el art. 85.2.A.c de la LRBRL, es el modo que se describe como más sostenible y eficiente, frente a otros modos de gestión directa, atendiendo a que se acredita “que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para lo que se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión” (segundo párrafo del art. 85.2 LRBRL).

Este tipo de Entidad complementa su regulación con lo dispuesto en el art. 85 *bis* LRBRL, tras la introducción de éste por la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>1209</sup>. Las EPEL son organismos públicos, con personalidad jurídica propia, diferente de la Administración de la que dependen (art. 2.2 Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

---

<sup>1208</sup> También forma parte del expediente el Informe de la Intervención Municipal General. Las conclusiones de dicho informe están disponibles en ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, 2019, p. 72 - 73.

<sup>1209</sup> Un estudio sistemático de las Entidades Públicas Empresariales Locales lo encontramos en BARRERA VILÉS, Federico, “Un tipo de organismo público: La Entidad Pública Empresarial Local”, en *Revista electrónica CEMCI*, núm. 2, 2009.



Público). La novedad que representan es que, a su vez, estas entidades se rigen por el derecho privado, excepto en las actuaciones determinadas en el art. 104 LRJSP<sup>1210</sup>.

La Memoria, junto con otros documentos integrantes del expediente de cambio de gestión, fue elevada al Pleno Municipal, y aprobada por éste el 30 de diciembre de 2016. El Acuerdo aprobado en sesión extraordinaria del día 30 prevé:

“PRIMERO.- Aprobar la Memoria sobre la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestionar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales que contiene la propuesta de gestión directa del servicio a través de una entidad pública empresarial local.

SEGUNDO.- Aprobar la constitución de la entidad pública empresarial local para la gestión del ciclo integral del agua de Valladolid, como forma de gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales, que comenzará su actividad tras la correspondiente publicación oficial de este acuerdo y estatutos, sin perjuicio de la efectiva asunción de los servicios cuando finalicen las concesiones.

TERCERO.- Aprobar los estatutos de la mencionada entidad que figuran como anexo uno a este acuerdo.

CUARTO.- Adscribir a la entidad los bienes que figuran en el anexo dos de este acuerdo, que quedarán afectos al servicio público con la consideración de bienes demaniales, y ejerciendo la entidad pública empresarial local las competencias para la vigilancia, la protección jurídica, la defensa, la administración, conservación y mantenimiento y demás actuaciones que requieran el correcto uso y utilización de los mismos.

QUINTO.- Ordenar que se dé la tramitación legal o reglamentaria que proceda para la aprobación del Reglamento del Servicio, Tasas y Presupuesto 2017 de la entidad, cuyos borradores-propuesta figuran en la Memoria sobre la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestionar los servicios.

SEXTO.—Clasificar la entidad pública empresarial local, creada para la gestión del ciclo integral del agua de Valladolid, en el grupo 1, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional duodécima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Acuerdo del Pleno Municipal de 12 de enero de 2016.

SÉPTIMO.—Publicar en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid el acuerdo y el texto de los Estatutos de la Entidad y bienes adscritos que constituyen parte de su objeto.

OCTAVO.- Realizar los trámites precisos para la Inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, en el plazo de 30 días

---

<sup>1210</sup> Formando parte este tipo de entidad empresarial una técnica habitual para proceder a la denominada huida del derecho administrativo, en búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia. GARCÍA RUBIO, Fernando, “Las Entidades Públicas Empresariales Locales”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 117, 2009, pp. 24 - 43.

desde la publicación, conforme a los artículos 82 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público."

El acuerdo reproducido fue aprobado por quince votos favorables, frente a catorce en contra. Siendo así, el cambio de gestión del agua en Valladolid, tras veinte años de gestión indirecta, se materializaba. Siendo así, se procedió a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid, el miércoles 18 de enero de 2017. Unos meses más tarde, el 30 de julio de 2017, finalizó la concesión ostentada por Aguas de Valladolid S.A.<sup>1211</sup>, siendo efectivo el cambio de gestión a partir del 1 de julio, cuando Aquavall, la Entidad Pública Empresarial Local de agua de Valladolid, empezó a prestar el servicio de forma directa.

## **2. La litigiosidad vinculada al cambio de gestión en Valladolid. Los perfiles de los artículos 85 y 86 de la LRBRL.**

La decisión municipal trajo consigo diferentes pronunciamientos judiciales, ante los intentos de la antigua empresa concesionaria de paralizar la efectividad de la asunción de la prestación del servicio por parte de las autoridades públicas de la ciudad de Valladolid<sup>1212</sup>. Sin duda, práctica recurrente –y legítima– utilizada por parte de las empresas concesionarias el recurrir a la vía judicial, para tratar de paralizar los cambios de gestión, sea por finalización del período concesional, sea por el rescate de la concesión. Así lo describen PETITJEAN y KISHIMOTO al señalar que: “las compañías privadas pueden recurrir –o amenazar con hacerlo– a los tribunales locales y nacionales para conseguir una indemnización considerable como vía para que remunicipalizar resulte demasiado caro o imposible”<sup>1213</sup>.

---

<sup>1211</sup> Denominación y configuración mercantil, la de sociedad anónima, en la que se transformó la “UTE Agualid”, en el año 2002, tras la aprobación por parte del Pleno del Ayuntamiento. <http://aquavall.es/historia-del-abastecimiento-en-valladolid/>

<sup>1212</sup> ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, 2019. Como los autores indican, “La concesionaria del servicio presentó alegaciones incluso con anterioridad al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 30 de diciembre de 2016” (p. 73).

<sup>1213</sup> KISHIMOTO, Satoko y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Ed. TNI, 2017, p. 191.

Como se destaca desde el Ayuntamiento de Valladolid, a fecha de 3 de septiembre de 2019, los juzgados se han pronunciado diez veces a favor del proceso remunicipizador de Valladolid. Noticia

Podemos apreciar que, incluso ante casos aparentemente claros, como es la finalización de un período concesional –como sucede en Valladolid– existe una alta litigiosidad a fin de defender la posición que la anterior empresa prestadora venía manteniendo. Siendo así, el art. 291.1 LCSP establece de modo claro que: “finalizado el plazo de la concesión, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados”<sup>1214</sup>.

A. La propuesta de adopción de medidas cautelares contra el Acuerdo de Pleno, de 30 de diciembre de 2016, de cambio de gestión del servicio

Tras la adopción del Acuerdo del Pleno en sesión del 30 de diciembre de 2016 referenciado antes, y tras su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid de 18 de enero de 2017, se interpusieron dos recursos potestativos de reposición, contra el citado Acuerdo, los cuales fueron desestimados por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 23 de febrero de 2017. Uno de ellos fue interpuesto por la “Asociación de vecinos (zona sur) Nuestra Señora del Rosario” y, el otro, por “Aguas de Valladolid, S.A”, ambas contra la aprobación de la memoria en que se justifica la forma más sostenible y eficiente de gestionar los servicios del ciclo del agua. El argumento principal esgrimido por Aguas de Valladolid, S.A, fue la omisión de los trámites establecidos para la asunción de la prestación directa del servicio en régimen de monopolio. En este sentido, declara el Pleno en la denegación del recurso que “Las situaciones de monopolio y la forma de gestión de los servicios son dos cuestiones diferentes. Un servicio público en libre concurrencia puede ser gestionado directa o indirectamente, al igual que uno monopolizado. No es la forma de prestación del servicio lo que determina la dicha situación, sino su configuración”. Siendo así, el Ayuntamiento esgrime que no es de aplicación el supuesto previsto en el art. 86 LRBRL, sino que lo que se dirime en el caso es el cambio de gestión, en un servicio público que, si bien se

---

disponible en: <https://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/diez-resoluciones-favorables-relacionadas-ciclo-integral-ag>

<sup>1214</sup> Véase MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “La extinción del contrato de concesión de servicios en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018, pp. 44 - 51.

encuentra municipalizado, no lo está en régimen de monopolio, con lo que cabría la libre concurrencia.

Contra la denegación del recurso de reposición se interpuso un primer recurso contencioso-administrativo por parte de “Aguas de Valladolid, S.A.”, ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid, solicitando la adopción de medidas cautelares relativas a suspender “los acuerdos impugnados y, en concreto, la paralización (a) del establecimiento de la gestión directa de los servicios”; (b) del inicio de las actividades de la EPEL y de la realización por ésta de cualquier actuación al amparo de los acuerdos impugnados; y (c) de la subrogación de los trabajadores de Aguas de Valladolid S.A por parte del Ayuntamiento de Valladolid y de la EPEL”. Siendo así, el Auto 32/2017, de 18 de abril de 2017, deniega la adopción de las indicadas medidas cautelares y, por lo tanto, no suspendiendo la ejecución de los actos. El tribunal de modo claro ratifica la titularidad del Ayuntamiento de los servicios públicos “que componen el llamado ciclo integral del agua resultando que todos ellos, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, son de prestación obligatoria” (FJ3). En este caso, el Juzgado confunde, al menos según hemos mantenido a lo largo de la investigación, la diferencia entre competencia y titularidad. En este caso, creemos que el tribunal hace referencia a la posición de competencia. En todo caso, este dato no supondría ningún problema jurídico atendiendo a que Valladolid es titular del servicio de abastecimiento de agua desde 1959. Igualmente alude el Juzgado a la potestad de autoorganización de la que goza el Ayuntamiento a la hora de decidir el modo de gestión de entre los previstos en el art. 85 LRBRL.

Mantiene el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid que, incluso realizándose la ejecución del Acuerdo de 30 de diciembre de 2016, no se llegaría a producir ninguna situación irreversible porque la normativa aplicable al caso en ningún momento impone la gestión directa como único modo de prestar los servicios públicos, a más de considerar que “no existe ningún derecho de la entidad recurrente a que el servicio mencionado se gestione de manera indirecta al igual que tampoco tiene esa entidad [...] ningún derecho a ser adjudicataria del contrato correspondiente” (FJ4). En todo caso, la concesionaria del servicio, si bien puede tener un interés legítimo, no debería verse afectada su posición jurídica, atendiendo a que el contrato que tiene suscrito con el Ayuntamiento finaliza el 30 de junio de 2017, hecho que provoca la poca, o nula, incidencia que sobre su situación generaría ese Acuerdo, más allá de ser una posible

adjudicataria para el caso que el Ayuntamiento hubiera decidido gestionar de forma indirecta el servicio.

Contra la decisión adoptada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid se interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dando lugar a la Sentencia 1241/2017, de 3 de noviembre de 2017. Esta resolución, cuyo fallo coincide con la expresada por el JCA núm. 4, indica de modo claro que la ejecución de lo previsto en el Acuerdo de 30 de diciembre de 2016 no incide sobre su posición o situación jurídica, atendiendo a que el contrato de concesión del servicio se extingue el 30 de junio de 2017. Es, a partir de ese momento, que la Administración, en tanto que competente en virtud del art. 25 LRBRL, así como también del art. 85 de la misma norma, deberá decidir sobre el modo de gestionar el servicio. Recuperando lo dictaminado por el juzgado de instancia, el Tribunal indica que la recurrente no tiene derecho a exigir la gestión indirecta del servicio, ni tampoco, en caso de que el Ayuntamiento se plantease esa hipótesis, ser la adjudicataria.

Sin entrar en el fondo del asunto, por escaparse del ámbito de adopción de las medidas cautelares, el Tribunal alude a la diferencia existente entre lo dispuesto por el art. 85 y el art. 86, ambos de la LRBRL. De este modo, el Tribunal coincide con la opinión de ORTEGA BERNARDO, en el sentido de que “la diferencia fundamental se encuentra entre la iniciativa pública económica local, sometida a las normas de la competencia, y los servicios públicos (reservados o no) que, si no se reservan, se pueden prestar en concurrencia con la actividad empresarial privada, pero no necesariamente en competencia con ella”<sup>1215</sup>.

- B. El procedimiento en primera instancia. La primera confirmación de la adecuación del procedimiento de cambio de gestión.

La litigiosidad contra el proceso remunicipalizador no finalizó con las solicitudes de medidas cautelares de suspensión de ejecución de los Acuerdos de 30 de diciembre de 2016, así como los anexos y estatutos de la EPEL publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid referenciado con anterioridad. En primer lugar, encontramos la

---

<sup>1215</sup> ORTEGA BERNARDO, Julia, “Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal”, en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 11, 2017, p.397.

Sentencia 150/2017, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valladolid, de 14 de noviembre de 2017, en que la parte demandante es la Administración General del Estado. El argumentario utilizado por parte del juzgado de instancia es similar al ya expuesto en las resoluciones anteriores del JCA núm. 4, así como por el TSJ de Castilla y León, en el sentido de señalar que el Acuerdo se refiere únicamente al cambio de gestión, decisión enmarcada en la potestad de autoorganización que los entes locales tienen en virtud de la LRBRL y de la autonomía local garantizada por la Constitución. Siendo, a más, un supuesto previsto una vez finalice el contrato de concesión, una vez se extinga, con lo que estamos ante una finalización normal, no en un supuesto de rescate de concesión, con caracteres expropiatorios. Esta finalización normal, implica, siempre, recurrir a lo dispuesto en el art. 85 LRBRL, dado que el principio de continuidad de prestación de los servicios públicos implica, necesariamente, la adopción de la decisión de cómo se va a gestionar el servicio, eso sí, atendiendo a los dos criterios expuestos, la sostenibilidad y la eficacia.

Destaca la Sentencia que al no encontrarnos en un supuesto previsto por el art. 86.2 de la LRBRL “hace que no sea necesario adoptar ningún acuerdo de municipalización”. Este extremo, igualmente, no sería preciso, atendiendo a que Valladolid ya procedió a municipalizar el servicio en el año 1959, con lo que no es exigible a una Administración pública la repetición de un procedimiento de asunción de titularidad una vez ya lo es, por la normativa local de los años 50. Diferente sería el caso de que el municipio pretendiese esa gestión en régimen de monopolio, hecho que no fue debatido en el primer momento de municipalizar el servicio, pero tampoco lo es en la actualidad. Lo que pretende el Ayuntamiento es asumir la gestión directa del servicio, atendiendo a su exclusiva competencia en la prestación.

Se desestima, íntegramente, la pretensión de la Administración General del Estado, añadiendo el juzgado de instancia que la gestión indirecta, a más, debe considerarse subsidiaria atendiendo a lo dispuesto en los arts. 22 y 109 de la LCSP de 2011<sup>1216</sup>, lo que

---

<sup>1216</sup> Artículo 22. Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación.

1. Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.

implica que, vinculado al art. 85 LRBRL, también debe demostrarse que el recurso de la gestión indirecta es, a su vez, un método más eficiente y sostenible que la gestión directa. En el caso de Valladolid, y a la vista de la Memoria, se constata que la realización de esta actividad de abastecimiento de agua por parte de la EPEL constituye la mejor de las opciones de todas las previstas por la legislación local.

La empresa concesionaria, “Aguas de Valladolid, S.A” interpuso, igualmente, el correspondiente recurso contra la decisión municipal de 30 de diciembre de 2016, así como por el Acuerdo indicado de 23 de febrero de 2017 que resolvía los recursos de reposición interpuesto por la citada empresa. El resultado de este recurso fue la Sentencia 60/2018, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Valladolid, de 9 de abril de 2018. No es necesario entrar en profundidad en la argumentación jurídica de la Sentencia, no por poco interesante, sino porque aduce las mismas tesis indicadas con anterioridad. Se reafirma de este modo que el procedimiento a seguir por parte del Ayuntamiento a la hora de cambiar el modo de gestión del servicio de abastecimiento de agua ha sido el correcto, el previsto en el art. 85 LRBRL, sobre el que han sido cumplidos todos los requisitos establecidos.

Se destaca en la Sentencia, de igual modo, la virtualidad de la figura de la *publicatio*. En ella, sin embargo, discrepamos de su forma de asunción, no tanto por el concreto caso del Ayuntamiento de Valladolid, sino por su formulación en términos generales. La Sentencia alude a que ésta puede producirse bien “por decisión administrativa o bien por declararlo una norma jurídica”. A nuestro entender, solo puede el ente local acceder a asumir la titularidad por su propia acción, a través del procedimiento establecido en el art. 86 LRBRL, no *ope legis*. Esta tesis es defendida también por ESTEVE PARDO, al indicar que “la reserva [...] no tenía virtualidad suficiente para entender asumida la titularidad sobre el servicio [...] En realidad, el artículo 86.2 de la LRBRL ofrece a los municipios la cobertura exigida por la Constitución —la declaración de la reserva en una norma con rango de ley— para que puedan, de manera singular y autónoma, hacer efectiva la reserva, asumiendo la titularidad sobre el servicio y excluyendo así la libre iniciativa privada”<sup>1217</sup>. Nos decantamos también por considerar

---

Artículo 109. Expediente de contratación: iniciación y contenido.

1. La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 22 de esta Ley.

<sup>1217</sup> ESTEVE PARDO, José, “Perspectivas y cauces procedimentales...”, *op. cit.*, pp. 320 - 321.

que esta es la real voluntad del legislador al establecer el art. 86 LRBRL, que sean los municipios, en base a su autonomía reconocida, los que decidan asumir –o no– la posición de titularidad sobre el servicio.

Es de subrayar las temporalidades establecidas en la Sentencia, dado que esta se dicta una vez la EPEL ya ha asumido las funciones de abastecimiento de agua potable y, ya se ha declarado oficialmente extinta la concesión ostentada por “Aguas de Valladolid, S.A”. A este extremo se refiere con rotundidad el juzgado de instancia, indicando que “el acuerdo adoptado no supone una modificación de la forma de gestión del servicio público respecto a la que se venía prestando hasta el día 30 de junio de 2017 dado que esa forma de gestión [la indirecta] ha dejado de tener efectos en la fecha indicada de manera que su continuidad exigía, en todo caso, la adopción de un nuevo acuerdo”. Siendo así, la única opción viable para asegurar la prestación del abastecimiento de agua, necesidad básica y servicio mínimo obligatorio a cumplir por parte de los municipios como hemos reiterado, solo podía seguir el *iter* indicado en el art. 85 LRBRL, es decir, escoger un modo de prestación del servicio.

C. La Sentencia 773/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 21 de mayo de 2019

Contra esta resolución se interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dando lugar a la Sentencia 773/2019, de 21 de mayo de 2019. En ésta se desestima el recurso de “Aguas de Valladolid, S.A”, confirmando, por lo tanto, todos los extremos expuestos y argumentados por el juzgado de instancia.

En primer lugar, la Sentencia rechaza la impugnación basada en la inaplicación de los arts. 86.2 LRBRL y 97.1 del TRRL. De modo ilustrativo el TSJ dispone que “el acuerdo impugnado *internaliza, no municipaliza* un servicio que por disposición legal es municipal”. En este caso, coincidimos en la primera expresión, dado que lo que hace el Ayuntamiento es internalizar –o reinternalizar, o remunicipalizar– un servicio que, en 1997, fue externalizado. No obstante, respecto la segunda afirmación, no podemos adherirnos sin fisuras, por considerar, en primer lugar, que el servicio de abastecimiento de agua en Valladolid ya se encontraba municipalizado, con lo que éste no puede volver a realizar un procedimiento de asunción de titularidad cuando ya lo es; en segundo lugar,



por las mismas consideraciones vertidas respecto la Sentencia del juzgado de instancia, al considerar que esta situación, esta posición, no puede obtenerse *ope legis*, sino tras la realización de un procedimiento tasado en el art. 86 LRBRL<sup>1218</sup>.

Aludiendo al Decreto de 24 de junio de 1955 (de aprobación del texto articulado de la Ley de Régimen Local), el art. 164 indica que los municipios podrán –posibilidad, no obligatoriedad– explotar “de forma directa los servicios de naturaleza mercantil, industrial [...] que sean de primera necesidad o utilidad pública y puedan prestarse dentro del término municipal, en beneficio de sus habitantes”. En sentido similar se expresa la regulación contenida en el RSCL de 1955, al regular la municipalización de servicios, así como su gestión directa. Por lo tanto, esto nos induce a pensar, igual que la Sentencia, que existe una notoria diferencia entre el cambio de gestión del servicio público, la municipalización, y la reserva de una actividad de servicio público en régimen de monopolio.

Respecto esta última consideración, la apreciación de que el cambio de gestión produce, *de facto*, un cambio en la posibilidad de intervención del sector privado en la actividad de abastecimiento de agua, el TSJ indica que el Ayuntamiento “no precisa hacer efectiva la ejecución de los servicios que se trata en régimen de monopolio porque no tiene que expropiar ni rescatar”. Como en otras ocasiones, coincidimos con la consecuencia, es decir, que no se crea un régimen de monopolio en torno a esa actividad, pero no así con la argumentación dada. No consideramos que el hecho determinante de la creación de un monopolio público responde a que no exista un procedimiento de rescate, dado que éste no implica que deba prestarse el servicio en régimen de monopolio, dado que nada indica de ello el art. 294 LCSP.

En términos generales, por lo tanto, las dos últimas sentencias mencionadas confirman que el *iter* procedimental que debió seguir, y siguió, el Ayuntamiento de Valladolid para proceder a hacer efectivo el cambio de gestión, una vez finalizado el contrato de concesión de “Aguas de Valladolid, S.A”, era el del art. 85 LRBRL, no el previsto en el art. 86 de la misma norma y art. 97 del TRRL. Derivado de ello, no era

---

<sup>1218</sup> Bien es cierto que, del tenor literal del art. 86 LRBRL pueden existir dudas acerca de la extensión de la reserva, dado que “declara la reserva en favor de las Entidades Locales”, no indica el artículo que pueden llegar a ser reservadas o, incluso, que tras el correspondiente procedimiento pueden ser reservadas las actividades enumeradas. No obstante, y como hemos reiterado, no entendemos que la interpretación del artículo deba hacerse de modo literal, dado que esto afectaría a la autonomía municipal consagrada en la Constitución y en la Ley de Base de Régimen Local de 1985, pudiendo llegar a imponer a los municipios unas cargas sobre las que no quieren responsabilizarse.

exigible al ente local recabar informe de la autoridad de defensa de la competencia, como tampoco lo era la aprobación por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma. Estas resoluciones perfilan, delimitan, por lo tanto, el contenido y las consecuencias que de esos artículos se derivan, en esencia, que uno (el art. 85) no implica la creación de una situación monopolística, mientras que el otro (el art. 86) puede llegar a excluirla, pero para ello, será necesario recurrir al procedimiento establecido en él.

La última resolución surgida en torno al cambio de gestión operado en la ciudad de Valladolid –y que se refiere igualmente al procedimiento administrativo a seguir– que nos interesa destacar es la Sentencia 24/2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid, de 11 de marzo de 2019, interpuesto por la “Confederación Vallisoletana de Empresarios” contra los Acuerdos del Pleno municipal de 30 de diciembre de 2016. La parta demandante esgrime, en su argumentario, la omisión de los trámites considerados esenciales en los procedimientos de remunicipalización, como el de información pública, el informe de la autoridad de defensa de la competencia y la aprobación por el órgano de la Comunidad Autónoma, así como aludiendo a la posible caducidad del procedimiento. El fallo de la sentencia, siguiendo la argumentación que se presenta a continuación, desestima íntegramente todas las alegaciones contenidas en el escrito de demanda.

La Sentencia empieza dirimiendo esta última vicisitud, la caducidad del procedimiento. Como se indica, el inicio del procedimiento de cambio de gestión sucedió el 5 de mayo de 2016, considerando asimismo el fin de éste el 30 de diciembre de 2016, coincidiendo con la aprobación del Acuerdo por parte del Pleno municipal. Esta cuestión es desestimada, atendiendo, en primer lugar, a que el Ayuntamiento está ejerciendo su potestad de autoorganización y, en alusión a la Sentencia del JCA núm. 4, de 9 de abril de 2018 (procedimiento ordinario 11/2017), se esgrime que el plazo de tres meses no puede ser el que rige, en tanto que no se están ejerciendo potestades de intervención o gravamen, aludiendo a que “la decisión sobre la forma de gestión de un servicio público es interna [...] y que la entidad demandante no ha dejado de ser concesionaria”.

Resuelto este extremo, la parte demandante entiende que el municipio está ejerciendo una actividad económica por lo que debería haber aplicado los trámites del art. 97 TRRL. En este caso, se utiliza la misma argumentación de la Sentencia 60/2018, de 9 de abril de 2018 mencionada, en el sentido de que el municipio ni asume, ni discute, la asunción de la actividad en régimen de monopolio, por lo que no es de aplicación el citado

precepto legal del TRRL, sino el art. 85.2 LRBRL, siendo éste el que determina el procedimiento a seguir para proceder al cambio de gestión. Se excluye, de forma deductiva, que no encontrándonos ante el procedimiento del art. 97 TRRL ni del art. 86 LRBRL, no es exigible el informe de la autoridad de defensa de la competencia, así como tampoco la aprobación por el órgano de la Comunidad Autónoma.

- D. La adecuación procedimental en el caso de Valladolid. El cambio de gestión *versus* la declaración de monopolio: la extensión de la decisión municipal.

A la vista de lo expuesto, podemos extraer algunas consideraciones. En primer lugar, que en materia de remunicipalización existe un alto índice de litigiosidad, con los costes monetarios, de personal y de tiempo que ello implica, para ambas partes, tanto para Ayuntamientos como para las empresas concesionarias. En segundo lugar, y específicamente del caso de Valladolid, se defiende por parte de los tribunales que la memoria justificativa cumple con todos los requisitos necesarios para considerar probada la eficacia y la sostenibilidad del modo de gestión escogido. En tercer lugar, aspecto en el que nos detendremos, se plantea la cuestión, a la que hemos hecho referencia con anterioridad, entre los efectos derivados de la aplicación del art. 85 y del art. 86 de la LRBRL.

La cuestión que debemos plantearnos –y que también ha sido objeto de atención principal en las sentencias referenciadas– en el caso de Valladolid es si es preciso, en su caso, acudir a lo dispuesto en el art. 86.2 LRBRL. El Ayuntamiento de esta ciudad es titular del servicio, cuestión que no admite discusión alguna a la vista de lo expuesto con anterioridad, en tanto que municipalizó el servicio en el año 1959. Esta declaración municipal debe extenderse *sine die*, hasta que, en su caso, y atendiendo a la autonomía local garantizada por la Constitución, el municipio decida *despublificar* el servicio. Incluso, aun mediando tal acción municipal, el ente local, por atribución directa del art. 25 LRBRL, seguirá siendo el competente en la prestación del servicio, con lo que podrá, a través de las potestades otorgadas legalmente, regular y reglamentar la actividad prestacional de abastecimiento de agua.

Cierto es que la configuración del servicio, así como la legislación aplicable al caso se ha visto alterada a lo largo del tiempo, fruto de una evolución legal consecuyente con la necesidad de adaptar el derecho al contexto social y técnico. Pero aun con estas, el servicio se encuentra ya bajo la perspectiva de la titularidad, a más de la competencia otorgada *ex lege*. La cuestión a determinar es si el municipio de Valladolid debería volver a pasar por un procedimiento tan severo y exigente –a nivel procedimental– como el previsto en el art. 86 LRBRL y 97 TRRL. Nosotros nos decantamos por declinar esta opción. Lo que el municipio pretende es simplemente asumir la gestión de un servicio que forma parte de su ámbito competencial, con lo que podría, perfectamente, recurrir de modo directo a alguno de los modos de gestión que prevé el art. 85 de la LRBRL. Lo único que debería, a nuestro entender, valorar, es la sostenibilidad y eficiencia consustancial a esos modos de prestación previstos.

Sólo debería el Ayuntamiento recurrir a los trámites procedimentales exigidos en el art. 86.2 LRBRL en caso de que decidiera asumir el control de esa actividad en régimen de monopolio. Esta opción, inclusive, no debe ser adoptada de forma continuada a la declaración de municipalización del servicio. De hecho, en Valladolid, mediarían casi sesenta años de diferencia entre la decisión de municipalizar el servicio (1959) y el de asumir esa actividad monopolísticamente. Asimismo, hemos referenciado que el caso concreto del abastecimiento de agua –no así con otros servicios previstos en el art. 86.2 LRBRL susceptibles de ser reservados, como el de recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos o el de transporte público de viajeros– se erige, sea de prestación directa o indirecta, como un monopolio natural, con lo que la propia estructura en red del servicio crea esa situación<sup>1219</sup>.

Cabe recordar aquí el Informe de la *Autoritat Catalana de la Competència*, que en cumplimiento de lo previsto en el art. 97.2 del TRRL, tiene en consideración la Memoria de conveniencia y oportunidad de municipalización en régimen de monopolio del servicio de abastecimiento de agua del municipio de Santa Maria d’Oló<sup>1220</sup>. En este caso, la *Autoritat* considera, a la vista de la Memoria, que “desde la óptica de la política de competencia, la decisión de configurar la prestación de un servicio público en régimen de monopolio o en concurrencia con la iniciativa privada tiene una importancia primordial ya que el régimen de monopolio comporta, en último extremo, la desaparición del

---

<sup>1219</sup> Véase al respecto el apartado relativo a la gestión directa del CAPÍTULO V de la PRIMERA PARTE.

<sup>1220</sup> *Autoritat Catalana de la Competència*, Ref. nº: OB 19/2015, de 26 de marzo de 2015.

mercado desde el momento que no pueden existir otros operadores que presten simultáneamente este servicio público”.

Sobre esta cuestión no hay discusión, pero la *Autoritat* prosigue aduciendo que “no se puede obviar que en el caso que nos ocupa -siendo que se trata del servicio de abastecimiento de agua potable domiciliario podrían existir motivos de peso que justificaran el carácter monopolístico en la prestación del servicio como por ejemplo: el carácter demanial de los recursos hídricos y de los espacios para su prestación o, por ejemplo, la consideración de monopolio natural de la actividad de referencia”. Este hecho, sin embargo, y como consta en el Informe de la *Autoritat*, no han sido alegados en la Memoria del municipio de Santa Maria d’Oló. Y ahí es donde nos queremos detener, en que, si bien el municipio no consideró en la justificación que la asunción directa del servicio puede generar una situación monopolística, ésta se da por la configuración del servicio, no por la propia voluntad del municipio.

Ante esta situación, asimismo, debemos plantearnos si es necesario, en el caso concreto de Valladolid y en otras ciudades que puedan encontrarse en la misma situación la preceptiva aprobación por parte del “órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma” (art. 86.2.II LRBRL), así como recabar el “informe de la autoridad de competencia correspondiente” (art. 97.2 TRRL). Por todo lo expuesto con anterioridad, entendemos que no se requiere, para el cambio de gestión al que procede la ciudad de Valladolid, cumplir con esos requisitos, dado que en ningún caso se plantea municipalizar el servicio –dado que ya lo está desde 1959– ni tampoco asumir esa actividad prestacional en régimen de monopolio: lo que pretende es un cambio de gestión, que debe basarse en la búsqueda de la sostenibilidad y la eficacia.

La misma opinión se expresa por parte del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valladolid, en Sentencia 150/2017 de 14 de noviembre de 2017, al declarar que “el artículo citado [el art. 86 LRBRL] no resulta aplicable en cuanto que la decisión sobre la forma de gestión no es una decisión sobre el ejercicio de la iniciativa pública respecto a una actividad económica”. Siendo así como estipula la sentencia, no cabe alegar, en el caso del cambio de gestión de indirecta a directa, la necesidad de recabar informe de la autoridad de defensa de la competencia. Opinión contraria expresan COLOMÉ I NIN y GRAU I ARNAU, quienes defienden que el cambio de gestión de un servicio público de competencia local, y de prestación obligatoria, puede llegar a requerir

el cumplimiento de lo prescrito por el art. 97.2 TRRL, es decir, el informe de la autoridad de defensa de la competencia. Como indican:

“Ello sucedería en los supuestos en que la monopolización del servicio se hubiera producido de facto [...] En estos supuestos, en que efectivamente se ha monopolizado el servicio, con ocasión del cambio de gestión, el ente local debería proceder a la declaración de monopolio, y, en consecuencia, solicitar el informe de la autoridad de competencia. A sensu contrario, si la corporación local ya había previamente establecido el servicio en régimen de monopolio, el cambio de forma de gestión no genera la obligación de solicitar ni emitir tal informe”<sup>1221</sup>.

Discrepamos, por todo lo expuesto y defendido en esta investigación, de la opinión expresada<sup>1222</sup>. Nos decantamos por la opinión anticipada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (núm. Rec. 595/2013), en que con contundencia indica que “el modo de gestión (directa o indirecta) no afecta a la prestación del servicio en régimen de monopolio”.

Más incluso, debemos añadir: en primer lugar, se debe diferenciar la municipalización, la asunción de la titularidad del servicio, a la realización de ésta con la opción de monopolizar el sector de actividad reservado. En segundo lugar, un cambio de gestión, como hemos podido constatar, no implica la creación de un monopolio, y menos debería el Ayuntamiento declarar formalmente esa situación, si no es su verdadera intención, dado que se produciría una afectación a la autonomía local garantizada –la cual hace que, *sensu contrario*, los entes locales no asuman la titularidad *ope legis*–. En tercer lugar, para efectuar un cambio de gestión no es requisito previo municipalizar el servicio; este cambio puede hacerse desde la posición competencial, con la salvedad de que la modificación no lleva aparejada un pronunciamiento sobre la correlación entre intervención pública y privada.

---

<sup>1221</sup> COLOMÉ I NIN, Anna y GRAU I ARNAU, Susanna, “Remunicipalización de servicios locales y competencia”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 154 - 155.

<sup>1222</sup> Así lo entiende también LEÓN ACOSTA, Miguel, “El procedimiento para la remunicipalización...”, *op. cit.*, p. 87.









## CONCLUSIONES.

Las principales conclusiones a las que hemos llegado tras este trabajo de investigación son las siguientes:

**PRIMERA.-** Resulta muy pertinente el estudio del sistema de abastecimiento de agua en Roma y su regulación por el Derecho romano por cuanto, de manera muy avanzada, no solo trata los aspectos relativos a la titularidad y obtención del recurso, sino que ofrece una regulación muy acabada y de gran interés sobre la prestación del servicio en una sociedad urbanizada, incluyendo un régimen tarifario. Nos encontramos ante el primer imperio nacido en Occidente que alcanzó la dominación territorial en todos los continentes conocidos. Ello fue posible por varios motivos, pero uno y trascendental fue, para una sociedad eminentemente urbana, el dominio del agua y el arte del suministro. El gran desarrollo técnico habilitó a los romanos a depender menos, de forma progresiva, de la cercanía a una fuente de agua en las inmediaciones de la ciudad.

Se desarrollan en Roma y en su modo de suministrar agua elementos que han traspasado el paso del tiempo. Así, superando la necesidad de acudir a la fuente pública, las mejoras en el sistema de conducción y transporte de agua permitió realizar –a aquellos con mayor capacidad económica– los primeros abastecimientos domiciliarios, previo pago de tributos y tasas, a fin de crear una canalización directa, del pozo o cisterna, a las *domus*.

De especial interés resulta la existencia de un funcionario público, el *curator aquarum*. De entre todos, destaca la figura de Sexto Julio Frontino, el cual, gracias a su obra *De aquæductu urbis Romæ* nos dio a conocer detalles capitales vinculados al abastecimiento de agua en la ciudad de Roma. Esta figura, que podríamos asimilar a un actual regulador, era imprescindible para asegurar la efectiva prestación de la actividad, a través de funciones y competencias en materia de inspección, vigilancia y, en su caso, sanción.

**SEGUNDA.-** En la Edad Media, coincidiendo con el proceso de desurbanización que se produjo, la atención se concentra exclusivamente en la titularidad sobre el recurso

y los modos de obtenerlo. Desaparece la protoidea de servicio municipal que se había instalado en las ciudades romanas. El agua, como recurso natural de incalculable valor, siempre ha sido objeto de intentos de aprehensión, tanto por las instancias públicas como por parte de sujetos privados. Entre esta dicotomía aparece una categoría, vinculada a la tradición jurídica medieval, que clasifica las aguas como bienes comunes o comunales, bienes que por su configuración responden a un aprovechamiento del común de los vecinos, y con la virtualidad de servir a un objetivo claro: promocionar el bienestar de los ciudadanos. Que puedan éstos aprovecharlos y usarlos, bajo la condición de no menoscabarlos, para el posible uso posterior que otras personas pudieren darle. Esta conceptualización, si bien tiene sus orígenes en la Edad Media, es mantenida hasta nuestros días a través de la Ley de Bases de Régimen Local.

La identificación del agua como bien común ha sido recuperada por parte de los inspiradores del movimiento remunicipalizador, siendo caracterizado como un bien que pertenece, en primer lugar, a la humanidad –sobrepasando, conceptualmente, los límites territoriales del municipio–. El agua como recurso natural, así como la propia actividad de abastecimiento, son declarados como Derecho Humano, y ello implica, en último lugar, que no puedan ni el recurso ni el servicio ser gestionados de modo indirecto; evitando, así, el fenómeno de las privatizaciones y externalizaciones.

El abastecimiento de agua potable se consolida en el derecho medieval, restando vinculado al municipio de forma indubitada. Esta vinculación no es aleatoria, sino que responde a la tradicional preocupación que los entes locales han tenido en su aseguramiento. Empezaron a reglamentar y determinar su uso mediante ordenanzas, en las que se regulaban desde aspectos relativos al suministro, hasta posibles sanciones por la desviación de caudales, el posicionamiento de las industrias y nuevos oficios en relación con los puntos de captación, y la preocupación –constante a lo largo de la Historia–, de garantizar que el agua era apta para el consumo humano.

**TERCERA.-** Los modos e infraestructuras de suministro de agua no muestran un gran desarrollo ni mejora técnica substancial durante largo tiempo. De hecho, la herencia romana es aprovechada durante siglos, tanto por los reinos cristianos medievales –con la notoria excepción de la zona musulmana de la Península, donde sí se constata una mejora técnica– como durante la Edad Moderna. Es durante este período que se vive un crecimiento demográfico y, consecuentemente, urbanístico, que supera las posibilidades

de suministro de agua (la cual proviene, todavía, de pozos y fuentes). A esta situación de constante desabastecimiento se ve complementada por una clara falta de salubridad, al carecer las ciudades de vías de saneamiento adecuado. Las aguas residuales eran directamente evacuadas en las ciudades o en los ríos, los mismos de los que se proveía de agua a la población. Es a través de la intervención municipal que se construyen nuevas obras destinadas a suministrar agua a la población; como el *Rec Comtal* en Barcelona, o fuentes y pozos públicos, aprovechando el agua subterránea, –que todavía podía ser objeto de propiedad privada–.

Las aguas suministradas y provistas por las autoridades municipales no exigían pago alguno, respondiendo, así, a la concepción comunal del agua como recurso necesario e imprescindible para el ser humano, así como para el desarrollo de las actividades industriales incipientes. No obstante la gratuidad del abastecimiento, la gran preocupación municipal seguía siendo la necesidad de aumentar los caudales disponibles, así como la mejora la calidad de los existentes. Estos problemas fueron recurrentes en las grandes ciudades y núcleos poblacionales, por lo que la atención de las autoridades se centró en tratar de mitigar los efectos perjudiciales de la contaminación de las aguas. A tal efecto se dictaron diferentes normas destinadas a combatir el problema, desde ordenanzas municipales que establecían la taxativa prohibición de abocar residuos a la calle, a la creación de instituciones y órganos superiores, como la Junta de Ornato, Limpieza y Policía (creada por la Real Cédula de 6 de mayo de 1590 y antecedente de la Junta de Fuentes constituida el año 1608). Estas instancias creadas por la gracia del monarca ostentaban una suerte de funciones de inspección y de cura de los diferentes medios de suministro, así como tareas de vigilancia para asegurar el buen uso y cura del recurso hídrico.

**CUARTA.-** El primer gran cambio normativo lo encontramos en el siglo XIX, con el desarrollo y consolidación de la regulación de las aguas, a través de la Ley de Aguas de 1866 y la de 1879. Este binomio normativo sistematiza y declara, de forma nítida, el dominio público hidráulico, extendiéndolo a la práctica totalidad de las aguas, exceptuando las subterráneas, las cuales siguen siendo, bajo su vigencia, susceptibles de ser de titularidad privada, así como también los lagos o lagunas que nazcan o se formen dentro de las propiedades privadas. Dos son las características que podemos destacar de aquel nuevo régimen establecido. La primera, la necesidad, como determina el art. 147

de la Ley de Aguas de 1879, de disponer de una autorización a fin de aprovechar y utilizar las aguas públicas. La segunda, un sistema de preferencias en el uso de las aguas públicas, siendo el abastecimiento a poblaciones, por razones de interés general, de atención prioritaria.

La primera legislación dictada en el marco del Estado constitucional del siglo XIX se centra en la titularidad y régimen de usos de las aguas. La Ley de Aguas de 1876 comporta la extensión –en buena medida– del régimen demanial a este recurso, aunque no se adopta en esta Ley la perspectiva del servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones. En muy buena medida encuentra ello una explicación en la evolución dogmática y conceptual de la institución del servicio público: en el siglo XIX está muy arraigado en España y Europa el concepto y el régimen del dominio público, pero se desconoce, porque todavía no ha sido elaborada, la noción de servicio público. Esta noción de servicio público, dogmáticamente concebida a principios del siglo XX, tiene una expresión normativa muy clara, técnicamente muy cualificada, en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 1924. El abastecimiento de agua a poblaciones se diseña en esta norma como un genuino servicio público de competencia municipal.

**QUINTA.**- Esta secuencia temporal –primero fue el recurso (el régimen de dominio público) y luego el servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones– ha dejado una marcada impronta en muchas fórmulas de gestión todavía vigentes en numerosos municipios y en las que está resuelta la cuestión jurídica sobre el origen y titularidad de los caudales, pero no está claro y explícitamente regularizado el régimen del servicio público de abastecimiento de agua.

La prueba de que esta situación estaba, y está, muy generalizada la encontramos en un municipio con entidad y relevancia como es Barcelona. La compañía que desde hace más de cien años presta el servicio en esta ciudad y muchos municipios aledaños dispone de una concesión de dominio público, pero no disponía de una concesión de servicio público. Esta situación está en el origen de dos importantes sentencias (una del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y otra del Tribunal Supremo) que son objeto de detenido análisis en esta tesis.

**SEXTA.-** Desde la segunda mitad del siglo XIX se produce una verdadera transformación en las principales ciudades, de la mano de la Revolución Industrial, la cual lleva aparejada un aumento demográfico substancial, así como también un éxodo rural que moviliza gran parte de la población hacia los principales núcleos urbanos. Las murallas –como en el caso de Barcelona– o la falta de vivienda provocó la necesidad de reestructurar las ciudades a fin de hacerlas habitables, a través de un nuevo planteamiento urbanístico que culminaría con la proyección y construcción de los ensanches. Esta solución, si bien necesaria, no quedaba libre de problemas, en lo referente, a la provisión de agua potable, la cual venía siendo suministrada, aun, a través de pozos, tanto públicos como privados, así como a través de fuentes públicas provistas por los Ayuntamientos.

Ante esta imperante necesidad de agua que vivían las ciudades españolas, y fruto de una regulación inspirada en los principios del liberalismo, se creó el contexto propicio para la aparición, en el panorama local, de empresas suministradoras de agua, la mayoría de ellas, extranjeras. Entre las fórmulas que se adoptaron para dar respuesta a las demandas sociales, en un contexto de inicial reconocimiento competencial al municipio en materia de ornato y de suministro de agua, y ante la imposibilidad manifiesta de muchos municipios de atender, por sus propios medios, el abastecimiento a la población fue la intervención de empresas privadas. Esta es una tónica constante en los municipios españoles, tal como se destaca en las ciudades presentadas en esta investigación.

**SÉPTIMA.-** Como hemos avanzado, un verdadero punto de inflexión en el municipalismo español se produce el año 1924 con la promulgación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo; norma que, aparte de continuar con la declaración municipal de competencia en materia de abastecimiento de agua, sistematiza y regula la municipalización de servicios públicos. Debe mencionarse, sin embargo, la poca extensión y uso que los municipios hicieron de esta institución, a la vista tanto de las ciudades analizadas en la investigación, como de estudios de referencia en la materia. Dos han sido las premisas básicas que han regido siempre en la prestación del servicio de suministro de agua: la búsqueda de la mayor calidad para consumo humano, (como ejemplo, el Reglamento de Sanidad de 1925), y el aseguramiento de que el suministro se presta de modo continuo, tratando de evitar cualquier tipo de paralización o interrupción que pudiera producir algún perjuicio al ciudadano, o a la industria incipiente.

La intervención municipal que hasta entonces se había basado en técnicas de intervención sobre el dominio público viario –para la construcción de canalizaciones, por ejemplo–, a través de la obtención, y posterior cesión, de derechos de aprovechamiento de agua o a mediante la concesión de obras públicas, encontró, con el servicio público, un título que posibilitaba la intervención de terceros en actividades del interés de la comunidad vecinal. Esta intervención, no obstante, todavía no revestía la formulación actual de títulos concesionales de servicio público, sino que muchos fueron realizados a través de autorizaciones o contratos suscritos ante notarios, como el sucedido en Terrassa el año 1941 (con un contrato sustentado en la regulación contenida en la Ley Municipal republicana de 1935, norma que reproducía los dictados contenidos en el Estatuto Municipal de 1924).

Gracias a las previsiones contenidas en el Estatuto de 1924, el municipio puede adquirir una posición preeminente en aquellas actividades circunscritas al interés comunitario, determinadas por la misma norma en un listado, entre el que figura el abastecimiento de agua, a través de la municipalización. Puede, así, tras el acuerdo municipal, convertir en municipal una actividad que se prestaba por parte de sujetos privados. De este modo, el servicio pasa a insertarse dentro de la órbita de actuación municipal, pudiendo este ente prestar el servicio de modo directo o bien indirecto. Cabe la posibilidad, igualmente, de excluir cualquier tipo de concurrencia privada en ese sector de actividad municipalizado, a través de la explotación del mismo en régimen de monopolio, previa expropiación de los derechos y bienes de las empresas prestadoras.

**OCTAVA.-** Tras el fin de la Guerra Civil y la instauración de la dictadura, todavía se mantienen vigentes gran parte de las normas contenidas en la Ley Municipal de 1935. No es hasta el año 1945 que encontramos la primera regulación municipal bajo los principios del régimen. En esencia, podemos indicar que no se producen grandes novedades, siguiendo la estela iniciada por el Estatuto Municipal de 1924. Es durante este período que las tres ciudades analizadas, Barcelona, Terrassa y Valladolid, empiezan a destacar en relación con el abastecimiento de agua.

Tras la Guerra Civil, las haciendas municipales se encontraban especialmente debilitadas, con una manifiesta imposibilidad de acometer ciertos gastos en materia de suministros de aguas, a pesar de ser necesarios para la población y la industria.

Se ha podido observar y destacar, por ejemplo, en el caso de Barcelona, una ausencia total de regulación desde una perspectiva de servicio público. En un momento en que se encontraba totalmente conformado un marco legal que situaba el servicio de abastecimiento de agua bajo la competencia del municipio, constituyendo, además, una obligación mínima, se aprecia todavía la clara incidencia que ejercía la Ley de Aguas de 1879. Siendo así, en el caso de la ciudad de Barcelona, el año 1953 la Sociedad General de Aguas de Barcelona recibe, mediante Orden Ministerial, una concesión de aprovechamiento de aguas del río Llobregat con destino al abastecimiento.

Podemos apreciar, igualmente, como la noción de municipalización ocupa un lugar crucial en las controversias suscitadas entre entes locales y concesionarios para la gestión del servicio. Se constata, en muchos casos, y en especial en los analizados, la ausencia de procedimiento de municipalización sobre el servicio de abastecimiento de agua potable en gran parte de los municipios. Lo que sí encontramos es, en todo caso, una cierta reglamentación, supervisión e inspección realizada por los entes locales sobre la actividad de los sujetos privados en materia de abastecimiento, incluso, a través de autorizaciones y permisos de ocupación del dominio público. La única excepción viene representada por la ciudad de Valladolid, donde se produjo de forma efectiva el procedimiento de municipalización a finales de la década de los años 50.

**NOVENA.-** En 1978 abre un nuevo período en nuestro Estado. La Constitución abre una etapa caracterizada por la consagración de los derechos y libertades de los ciudadanos, y la configuración del Estado como Social y Democrático de Derecho, vinculando así a todas las Administraciones públicas a cumplir con unos fines muy determinados, todos ellos, en estricto cumplimiento de la legalidad y garantía del interés general. Encontramos, en la prestación de servicios públicos, la principal manifestación derivada de la configuración del Estado, siendo el objetivo último la mejora de las condiciones de vida del ciudadano, así como cumplir con el fin constitucional de igualdad.

De especial relevancia es lo dispuesto en el art. 128.2 de la Norma Fundamental, el cual habilita a la Administración al ejercicio de actividades económicas, y a reservar, en régimen de monopolio, recursos y servicios considerados esenciales, como podría ser el abastecimiento de agua potable, tal y como se desprende de la normativa básica local y la *transposición* de este precepto. Esta reserva monopolística en el ámbito local no actúa *ope legis*, sino que requiere de la realización de un procedimiento administrativo en el



que intervendrá no solo el ente local, sino también el gobierno de la Comunidad Autónoma y la autoridad de defensa de la competencia.

Destaca, de forma especial, la intervención de esta última en trámite preceptivo y novedoso, introducido en la reforma del régimen local del año 2013, como es la emisión de un informe en que se valore la afectación que el establecimiento del monopolio provocaría en el mercado. Diferentes autoridades de defensa de la competencia autonómicas han tenido ocasión de manifestarse, mostrándose, en términos generales, reacia a considerar oportuna la pretensión municipal de implantar una gestión directa monopolística. No obstante, en algunos destacados casos analizados se ha aceptado esta restricción de la libertad de empresa y de la competencia, atendiendo a las propias características del servicio de abastecimiento de agua, a la demanialidad de la vía pública o de las aguas, así como también al preponderante interés general que la Administración tiene el deber de defender y de garantizar.

**DÉCIMA.-** Un hito en la historia del municipalismo español lo constituye la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Tras la declaración constitucional de la autonomía local, y en sintonía con la organización territorial del Estado y los principios de desconcentración y descentralización del poder, se dicta la norma básica local, estableciéndose en ella, en un listado heterogéneo, las materias de competencia municipal. Entre ellas destaca el abastecimiento de agua potable a poblaciones, competencia que se traduce, igualmente, en un servicio de prestación obligatoria, siendo exigible su prestación por parte de los vecinos.

Es bajo esta posición que el municipio, como ente dotado de prerrogativas de autoorganización puede ordenar el servicio público de su competencia, escogiendo la modalidad de gestión del servicio público que considere más oportuna. Sin embargo, esta decisión, deberá estar sustentada por una memoria justificativa en que se constate la mayor sostenibilidad y eficiencia que una opción tiene por encima de otras, conceptos jurídicos indeterminados introducidos el año 2013. Lejos de una caracterización pacífica, muchos son los elementos que pueden condicionar la consideración de un tipo de gestión como “más sostenible”. De este modo, y más allá de una estricta consideración –necesaria, por otro lado– económica, la sostenibilidad debe referirse a otros elementos, como los medioambientales o los sociales.

**UNDÉCIMA.**- Es, durante la primera década del siglo XXI que aparece, vinculado a movimientos ecologistas y a la sociedad civil, el fenómeno de la remunicipalización. Este término, que si bien carece de corrección terminológica, tiene, no obstante, un contenido bastante preciso. En síntesis, se aboga por un cambio en la gestión de los servicios públicos locales, pasando de la gestión indirecta imperante a una gestión directa realizada por los Ayuntamientos, sea a través de su propia organización, sea a través de organizaciones dependientes o creadas *ad hoc*.

Derivado de la poca precisión conceptual que reviste el término “remunicipalización”, podemos identificar varios perfiles, que se adaptarían a situaciones comprendidas por nuestra legislación. Así, es posible destacar una primera aproximación que podríamos asimilar a la figura del rescate de la concesión, modo de extinción del contrato antes de su finalización, sin mediar incumplimiento alguno por parte del contratista; y la remunicipalización “impropia” o pragmática, la cual responde y se activa al término del contrato de concesión que ostentaba el gestor privado, pasando, acto seguido, al Ayuntamiento la decisión de determinar de qué modo va a gestionarse ese servicio. No hay duda de que esta última modalidad es la que mayores beneficios comportaría a los municipios, al menos, en materia de costes para sus Haciendas Locales, en tanto que el rescate de la concesión requiere de la correspondiente indemnización al concesionario por su eminente carácter expropiatorio.

**DUODÉCIMA.**- El surgimiento del debate en torno a la gestión de los servicios públicos es multifactorial. Nos hemos remitido, en el trabajo, a alguna de las argumentaciones favorables a la remunicipalización de los servicios.

Las experiencias internacionales han nutrido de contenido al movimiento remunicipizador en España. Los cambios de gestión sucedidos en grandes capitales europeas, como París y Berlín (así como en otras ciudades francesas o alemanas) o el propio referéndum italiano de 2011 contra la privatización de los servicios del agua han servido como ejemplos de que es posible un cambio en la gestión, sin que se cree ningún tipo de tensión jurídica o social para las instituciones locales, ni para los ciudadanos, los cuales han seguido siendo abastecidos de agua y, en algunos casos, a menor coste. No obstante, esta situación –de casos notorios e importantes– no se da en España hasta el año 2017, en que tanto Valladolid como Terrassa remunicipalizan el servicio. De este modo, es posible constatar que, a diferencia de otros países de nuestro entorno, la crisis

económica de 2008 afectó con gran dureza las Haciendas locales, limitando las posibilidades de revertir la gestión indirecta.

Tanto las experiencias internacionales como las sucedidas en nuestro país se ven complementadas por un fuerte argumentario ideológico que impregna el movimiento remunicipalizador. Siendo así, la voluntad del cambio de gestión puede sintetizarse en que debe ser la autoridad pública la que gestione un servicio que se vincula directamente con el bienestar de la población, más, si consideramos la afectación del cambio climático sobre los recursos hídricos, así como la declaración expresa del abastecimiento de agua – y del saneamiento– como Derecho Humano por parte de Naciones Unidas el año 2010, y las consideraciones contenidas en la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 2002. Ambos organismos internacionales coinciden en vincular de forma directa el acceso al agua con la realización de los demás derechos reconocidos en los Tratados Internacionales.

**DECIMOTERCERA.-** Ha habido, en cierto modo, una mutación de la concepción originaria del término municipalización. Frente a la clásica y tradicional caracterización de esta institución como la declaración formal de una actividad como servicio público, en un momento temporal muy concreto, el siglo XIX, y cuya virtualidad principal era declarar una actividad que iba prestándose por parte de sujetos privados como servicio público, en la actualidad, esta declaración –entendemos–, que ya viene efectuada por la normativa básica local. Se detallan, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local las competencias municipales, así como los servicios públicos locales de carácter básico, de prestación obligatoria, que constituyen un mínimo prestacional que los vecinos tienen el derecho a exigir.

Podemos considerar que tras la existencia ya de una competencia clara sobre el servicio público, la municipalización hace referencia o se circunscribe a la asunción de la titularidad sobre un concreto servicio público por parte de la Corporación local con el fin de prestar esa actividad en régimen de monopolio. No obstante, no todo servicio público puede ser objeto de esta reserva, sino los delimitados por la legislación local, entre los que se encuentra el abastecimiento de agua potable. Esta decisión, no obstante, y tras la reforma operada el año 2013, se encuentra condicionada, por el establecimiento de la necesaria acreditación de que la gestión directa que se pretende implantar no conlleva un riesgo para la sostenibilidad de la Hacienda Local, así como por la introducción del

preceptivo informe de la autoridad de defensa de la competencia y la posterior aprobación del expediente por parte del gobierno de la Comunidad Autónoma si se pretende establecer el régimen de monopolio sobre ese servicio.

**DECIMOCUARTA.**- Ante las diferentes aproximaciones que puede hacerse sobre el término “remunicipalización”, tanto si la identificamos como el rescate de la concesión o con el mero cambio de gestión tras la finalización del contrato de concesión por expiración del plazo acordado, hemos podido apreciar una disonancia interpretativa entre lo dispuesto en los arts. 85 y 86 de la LRBRL. Entendemos, no obstante, que los perfiles son claros, y así lo ha ratificado la última jurisprudencia en la resolución de los casos de remunicipalización vividos en nuestro país. El primero de ellos hace referencia a la posibilidad que todo municipio tiene sobre el modo en que se va a gestionar un servicio de su competencia, en base a la potestad de autoorganización que los Entes locales tienen; el segundo de ellos habilita al municipio, entre otras cosas, a reservar, tras el correspondiente procedimiento, ciertos servicios –entre ellos, el abastecimiento de agua– a fin de asumir la plena titularidad sobre éstos y prestarlos en régimen de monopolio. Se exceptiona, una vez cumplidos todos los trámites administrativos necesarios, la libre iniciativa privada y la libertad de empresa constitucionalmente garantizada, en un sector de actividad que responde al interés y a la competencia municipal.

No obstante, para el otorgamiento de concesiones o para ejercer una gestión directa sobre el servicio público, entendemos que no es exigible que el municipio sea titular, que asuma una posición preeminente sobre el servicio. Sobre la base de la competencia sobre el servicio, así como derivado de la consideración del abastecimiento de agua como actividad que de modo obligatorio debe ser atendida, el ente local podrá actuar y gestionar de forma directa el servicio, eso sí, en régimen de libre concurrencia con la iniciativa privada. Así lo ha venido entendiendo la jurisprudencia más reciente en los cambios de gestión de Terrassa y Valladolid, si bien esta última ciudad sí municipalizó el servicio de abastecimiento de agua el año 1959.

**DECIMOQUINTA.**- Es posible encontrar, igualmente, limitaciones legales a la capacidad municipal de remunicipalizar los servicios de su competencia. La gran diferencia entre el régimen local de 1985 y el actual viene dada por la modificación

producida el año 2013. La capacidad municipal de decidir sobre el modo de gestión se ha visto alterada profundamente tras la modificación del régimen básico local operada por la LRSAL, desplazándose la clásica discrecionalidad que caracterizaba la elección del modo de gestión del servicio público, por un sistema regido por los conceptos jurídicos indeterminados y los condicionamientos procedimentales.

Se abre, tras dicha reforma del régimen local, un nuevo marco en la prestación de servicios públicos locales, al introducirse la preferencia por la gestión indirecta – preferencia que, como se ha indicado en la investigación, contó con el beneplácito de la Comisión Nacional de la Competencia (actualmente, Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia) y de las instancias europeas–, que a la vez alteraba, limitando y condicionando, la posibilidad del municipio de cambiar el modo de gestión al tener éste que acreditar, mediante el oportuno procedimiento, la mayor sostenibilidad y eficiencia de la gestión directa.

Se establecieron otros condicionantes que afectaban, de forma directa, a la posibilidad del municipio de ejercer la reserva de actividad prevista en el art. 86 LRBRL y 97 TRRL, en caso de pretender establecer, en esa actividad, un régimen de monopolio. La posibilidad municipal queda, así, sometida al informe preceptivo de la autoridad de defensa de la competencia y a la posterior aprobación del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

Mercado y economía se erigen como los principales obstáculos a las pretensiones del movimiento remunicipalizador. Sin embargo, es necesario indicar que el servicio público de abastecimiento de agua presenta una característica específica: esta actividad se concibe, por su propia estructura, como un monopolio natural, con lo que es la propia configuración del suministro de agua el que condiciona la posibilidad de que exista competencia en el mercado. Ello nos hace entender que, al producirse esta situación, el municipio en caso de querer asumir la gestión directa del servicio no debería justificar este extremo, dado que no deriva de su expresa voluntad.

**DECIMOSEXTA.-** La jurisprudencia analizada muestra la extendida realidad de concesiones de hecho: la gestión por una empresa privada del servicio de abastecimiento de agua sin título formal de concesión, pero con manifestaciones continuas y elocuentes

del municipio reconociendo esta situación (que no es excepcional en absoluto puesto que se dio hasta tiempos recientes en la ciudad de Barcelona y su Área Metropolitana).

Puede advertirse también la existencia de otros dos tipos de concesión: una se produce desde la posición de competencia sobre el servicio que ocupan los municipios y desde ella entablan una relación contractual con la empresa gestora; la otra, la concesión que podríamos denominar como “canónica” o genuina, se produce tras la municipalización formal del servicio, y la opción del municipio de recurrir a una fórmula de gestión indirecta. En este último caso se habilitaría, tras la asunción de la titularidad municipal sobre el servicio, la prestación de éste en régimen de monopolio.

**DECIMOSÉPTIMA.**- Uno de los pilares sobre el que se fundamenta el sistema de provisión de servicios públicos es la continuidad en la prestación, más, en el caso del abastecimiento de agua potable, el cual es trascendental para la comunidad vecinal. Un primer efecto que debe considerarse, sea a través del rescate de la concesión o por la finalización del plazo concesional es, entonces, la reversión de los bienes adscritos a la prestación del servicio.

Esta reversión, gratuita en caso de finalización de la concesión o mediante indemnización en caso de que el municipio decida rescatarla –como manifestación del efecto expropiatorio de la figura del rescate de concesión–, no obstante, no es absoluta. Así se ha podido constatar al analizar las resoluciones más recientes de cambio de gestión en los municipios españoles, como el del caso de Terrassa. Esta reversión abarca todos los bienes afectos a la prestación del servicio, lo que incluye no únicamente las canalizaciones y tuberías, sino otros elementos, como podrían ser los materiales de análisis químico del agua, vehículos o instrumentos y herramientas. Otros elementos, que podríamos considerar periféricos, solo podrían ser asumidos por la Administración, si lo considerase oportuno, mediante expropiación –por lo que debería declararse la utilidad pública– o bien, a través de un pacto con la empresa concesionaria.

Es, la reversión, un efecto directo de la extinción de la concesión, tal como indica la legislación de contratos públicos. No obstante, puede mediar pacto en el contrato de concesión, como en el citado caso de Terrassa y la concesión de 1941. Ello, sin embargo, no despeja gran parte del problema, que es el de la determinación de los bienes que podrán ser revertidos a la Administración llegado a su fin. Por ello nos decantamos por un sistema

en que, de forma previa al término del contrato, y a través de las potestades de inspección y vigilancia, el ente local pormenorice aquellos bienes adscritos a la prestación del servicio a fin de asegurar su continuidad.

Los efectos derivados de la finalización del contrato de concesión no solo se circunscriben al destino de los bienes, también se extienden a la situación laboral de los trabajadores de la empresa concesionaria, los cuales son imprescindibles para asegurar la correcta explotación del servicio. Se desprende del análisis realizado una importante casuística, con lo que la subrogación de trabajadores deberá analizarse caso por caso, no siendo siempre obligatoria. No obstante, en términos generales, podemos indicar que es viable, y hasta recomendable, la posibilidad de recurrir a la subrogación de trabajadores en caso de que la Administración pretenda gestionar de forma directa el servicio público, a fin de asegurar la continuidad de la prestación del servicio público.

**DECIMOCTAVA.-** Ante una situación, aparentemente, de poca relevancia suscitada ante un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona –un recurso interpuesto por un corte en el suministro de agua– el juez advierte, de modo claro, que SGAB no dispone de un título concesional de servicio público. Y sin duda el título concesional con el que la empresa prestaba el servicio en Barcelona y su Área Metropolitana no era de servicio público, sino de aprovechamiento de aguas públicas, con destino al abastecimiento poblacional, bajo los parámetros de la Ley de Aguas de 1879 y otorgado por el Ministerio de Obras Públicas el año 1953. Trascendente es que en el momento de otorgación de la concesión demanial la competencia en materia de suministro correspondía, desde el Estatuto Municipal de 1924, a los municipios.

Tras la oportuna justificación, y ante un complejo escenario en que se advierte la falta de concesión de servicio público, se decide constituir una sociedad de economía mixta entre el AMB y SGAB, eso sí, excluyendo toda posible concurrencia de otros competidores al proceso de licitación, en base a la existencia de unos títulos exclusivos – los demaniales, en esencia– que imposibilitaban cualquier tipo de competencia por el mercado. Tras la constitución de la nueva sociedad gestora el año 2012 se da inicio a un largo procedimiento judicial en el que terminarían pronunciándose el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y por el Tribunal Supremo, el cual ratificaría la nueva modalidad de gestión del servicio de abastecimiento de agua.

Siendo pacífico que SGAB ostenta un título concesional de aprovechamiento demanial de aguas públicas, con destino al abastecimiento de poblaciones, queda por determinar el valor y los efectos que ésta produce, y si es suficiente para excluir la concurrencia en la licitación. Si atendemos a la extensa argumentación vertida por el TSJ de Cataluña –la cual sería rebatida por el TS con posterioridad– deberíamos decantarnos por considerar que no, en tanto que la concesión demanial únicamente habilitaría a la prestación del servicio de modo *precario* o *de hecho*, al mediar un consentimiento implícito de la Administración. Esta *concesión precaria* no tendría la suficiente entidad como para justificar un excepcional modo de contratación como es el procedimiento negociado.

Se advierte en este concreto supuesto la principal atención que el legislador del siglo XIX dedicó al recurso, a las aguas, antes de la configuración dogmática del servicio público como institución básica de la actividad administrativa. Se cronificó, así, ante la apariencia y por los actos determinantes de la Administración durante largo tiempo, una situación de hecho, en que una empresa abastecía de agua a la población sin el título habilitante requerido.

**DECIMONOVENA.-** El contrato ostentado desde el año 1941 por Mina Pública d'Aigües de Terrassa finalizaba, tras el transcurso de los 75 años acordados, en diciembre de 2016. Antes del término contractual, el Ayuntamiento tomó la decisión de revisar el modo de gestión, decantándose por la asunción directa de la prestación del servicio de abastecimiento de agua.

Cuestión crucial en el procedimiento judicial de remunicipalización del servicio fue el destino de los bienes, y la determinación de la reversibilidad de éstos. Si bien la norma de contratación pública es clara al indicar que a la finalización del contrato el servicio revierte a la Administración, así como los bienes e instalaciones necesarios para asegurar su continuidad, la principal problemática se suscita en la determinación de qué bienes son aquellos necesarios afectos a la prestación del servicio.

La principal particularidad del caso sucedido en la ciudad egarense es que, si bien en el contrato de concesión de 1941 figuraba una cláusula que predicaba la reversión de ciertas instalaciones, claramente ésta se vio superada por el progreso y evolución de la técnica, así como la propia normativa, que introdujo la necesidad de adaptar el servicio a



unas mejoras, como las sanitarias, que implicaron la exigencia de emprender nuevas inversiones, por parte de la empresa concesionaria, a fin de adaptar la prestación del servicio de abastecimiento de agua al nuevo marco regulatorio.

Esta situación, lejos de agotarse en un caso concreto, puede responder a una constante en otros municipios que suscribieron sus contratos con empresas privadas durante la primera mitad del siglo XX. De tal modo, en el momento de efectuar la determinación de los bienes sujetos a reversión, es imprescindible que el municipio ejerza sus potestades de inspección y vigilancia, a fin de delimitar con precisión los bienes necesarios para la prestación del servicio, para asegurar su continuidad.

**VIGÉSIMA.-** Tras veinte años de gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua (1997 - 2017), y a la vista de la finalización del contrato de concesión de servicios públicos, la Corporación local decidió emprender un cambio en el modo de gestión del servicio de abastecimiento de agua en la ciudad de Valladolid.

Este cambio, de igual modo que en las otras ciudades expuestas, no estuvo libre de una alta litigiosidad, aun teniendo en cuenta que el cumplimiento del plazo acordado del contrato de concesión produce un efecto extintivo claro y directo. El principal tema suscitado en este caso radica en los perfiles y trámites necesarios para proceder al cambio de gestión de un servicio de competencia municipal que, en el caso de Valladolid, se encontraba municipalizado desde 1959 ante las claras deficiencias que la gestión indirecta del servicio mostró durante la primera mitad del siglo XX.

Siendo así, las resoluciones judiciales (que han ratificado el cambio de gestión) establecen que dicho cambio solo requiere de acuerdo inicial del Pleno de la Corporación, así como la creación de una Comisión a fin de valorar y determinar la sostenibilidad y eficacia que dicha modificación en la gestión del servicio pudiera provocar para la Hacienda Local, la cual debe valorarse en su conjunto. No puede predicarse, así, la necesidad de acreditar ante la autoridad de defensa de la competencia una limitación de la competencia por el posible establecimiento de un monopolio que, por otro lado, se produce de forma natural por las propias características del servicio, y tampoco responde a la voluntad municipal la creación de dicha excepción. *Sensu contrario*, se estaría afectando a la autonomía municipal si se le atribuyesen actuaciones que no forman parte de su propia voluntad, expresada a través de la incoación del procedimiento

administrativo de cambio de gestión, a los solos efectos de prestar el servicio por sus propios medios.

**VIGESIMOPRIMERA.**- A lo largo del trabajo hemos podido seguir una línea temporal relativa al abastecimiento de agua, desde Roma hasta la actualidad, siendo una necesidad, el proveimiento de agua, clave para asegurar el bienestar de la sociedad, así como elemento fundamental para su progreso. Esta constancia induce a pensar que el tema, lejos de agotarse, es constante a lo largo de la Historia. El *péndulo*, como metáfora del cambio producido en la gestión de los servicios públicos podrá, dentro de unos años, virar hacia una situación diametralmente opuesta, suscitando, también, un interesante debate, enriquecedor, y con una amplia casuística, como la que se ha querido exponer y detallar en el trabajo que antecede.







## BIBLIOGRAFÍA

ADAM, Jean - Pierre, *Roman Building: materials and Techniques*. Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2005.

AGAPITO Y REVILLA, Juan, *Los abastecimientos de agua de Valladolid. Apuntes históricos*. Imprenta La Nueva Pincia, Valladolid, 1907.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, “Los derechos y deberes de las personas vecinas de un municipio de Euskadi”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. extra 107, 2017, p. 504 - 554.

AGUDELO, Ruth Marina, “El agua, recurso estratégico del siglo XXI”, en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 23, núm. 1, 2005, p. 91 - 102.

AIT, Ivana. “La Burguesía (Mercaderes, Médicos, Juristas y Notarios)”, en ECO, Umberto (Coord.). *La Edad Media II: Catedrales, caballeros y ciudades*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010, pp. 180 - 184.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La Constitución económica de 1978: reflexiones sobre la proyección de la Constitución sobre la economía en el XXV aniversario de la Constitución española”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, 2004, pp. 123 - 160.

ALBI CHOLBI, Fernando, “El servicio público municipal y sus modos de gestión”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 35, 1947, pp. 645 - 687.

- “El servicio público municipal y sus modos de gestión”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 36, 1947, pp. 854 - 893.
- *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Ed. Aguilar, Madrid, 1960.
- “Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 150, 1966, pp. 801 - 869.

ALBURQUERQUE SACRISTÁN, Juan Miguel. “Publicidad de los ríos en Derecho romano. Perspectiva interdictal y criterios jurisprudenciales (D. 43,12,1)”, en *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 7, 2002, pp. 9 - 48.

- “Reconocimiento pretorio y jurisprudencial de la función social de los bienes destinados al uso público –*res publicae in publico usu*–, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 17, 2017, pp. 141 - 161.

ALCINA SEGURA, Jonatan. “Agua y arquitectura defensiva en la Edad Media. Los paisajes del agua de Tempul, Gigoza, Iro y Barbate (Provincia de Cádiz)”, en *Arqueología y Territorio Medieval*, núm. 26, 2019, pp. 191 - 212.

ALEGRÍA SUESCUN, David, *Historia del abastecimiento de agua en la Comarca de Pamplona*, Ed. Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, Iruñerriko Mankomunitatea, 2011.

ALEMANY GARCÍAS, Juan, *La recuperación de los Servicios públicos locales*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2018.

- *El contrato de concesión de servicios. Un estudio jurídico*, Ed. Iustel, Madrid, 2019.

ALFONSO MELLADO, Carlos, “La reversión a la gestión directa de servicios públicos: problemas laborales. (Atención especial a las entidades locales y a las sociedades mercantiles de capital público)”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 73, 2016, pp. 25 - 44.

ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana, “Las decisiones de los órganos de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas: legitimidad y valor jurídico”, en ALIJA FERNÁNDEZ, Rosa Ana y BONET PÉREZ, Jordi, *El control de los tratados internacionales de derechos humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Ed. Atelier, Barcelona, 2016, pp. 21 - 87.

ALMEIDA CERRADA, Marcos, “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y Servicios sociales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 22, 2015, pp. 219 - 263.

ALTAMIRANO RUA, Teófilo, *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*, Ed. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2014.

ALVAR EZQUERRA, Alfredo (Dir.), *et al.*, “Clima, técnica y poderes. Madrid, 1561 - 1598”, en *Revista de Historia Moderna: Anales de la Universidad de Alicante*, núm. 23, 2005, pp. 135 - 184.

ALVAR EZQUERRA, Alfredo, “Los traslados de Corte y Madrid de los Austrias (1561 y 1601 - 1606)”, en MORÁN, Miguel y GARCÍA, Bernardo (Eds.), *El Madrid de Velázquez y Calderón. Villa y corte en el siglo XVII*, Vol. 1, Ed. Caja de Madrid, Madrid, 2000, pp. 41 - 60.

ÁLVAREZ CUESTA, Henar, “Transición justa y lucha contra el cambio climático en el Pacto Verde Europeo en el Proyecto de Ley de Cambio Climático en España”, en *IUSLabor*, núm. 2, 2020, pp. 74 - 100.

ALVAREZ DE SOTOMAYOR Y RUBIO, Juan María. *Los doce libros de agricultura que escribió en latín Lucio Junio Moderato Columela*, Tomo I, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1824.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica, *El abastecimiento de agua en España*, Ed. Civitas, Madrid, 2004.

ALVAREZ-GENDIN Y BLANCO, Sabino, “La competencia municipal según la nueva Ley de Bases”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 22, 1945, pp. 588 - 596.

AMENGUAL-MORENO, Miquel. *et al.*, “Determinantes sociales de la incidencia de la COVID-19 en Barcelona: un estudio ecológico preliminar usando datos públicos”, en *Revista Española de Salud Pública*, 2020, vol. 94, pp. 1 - 19.

ANAUT BRAVO, Sagrario, “Higiene urbana y mortalidad en pamplona (1880 - 1935), en *Revista de Demografía Histórica - Journal of Inveroamerican Population Studies*, vol. 20, núm. 2, 2002, pp. 113 - 146.

ARANA GARCÍA, Estanislao y MIRANZO DÍAZ, Javier, *La gestión de la escasez de agua y de las sequías por parte de las entidades locales*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2021.

ARANA GARCÍA, Estanislao, “El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 77 - 101.

- “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”, en DELACÁMARA, Gonzalo; CARLOS DÍEZ, José y



LOMBARDO, Francisco (Coords.): *Libro blanco de la economía del agua*, Ed. Mc Graw Hill, 3ª Edición, Madrid, 2017, pp. 309 - 329.

- “Los servicios urbanos del agua en el Derecho Español: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Il diritto dell’economia*, núm. 97, 2017, pp. 675 - 695.
- “Régimen jurídico de las sequías: planificación y prevención de sus efectos”, en ARANA GARCÍA, Estanislao (Ed.), *Riesgos naturales y derecho: una perspectiva interdisciplinar*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 299-332.
- “Los servicios urbanos del Agua en el derecho español: la necesidad de un real y efectivo control público independientemente de la fórmula de la gestión utilizada en su prestación”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín (Ed.), *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad*, Ed. Universitat d’Alacant, Alacant, 2019, pp. 623 - 642.

ARENAS HIDALGO, Nuria, “Las poblaciones desplazadas de su hábitat natural por efecto del cambio climático. El traslado planificado de las comunidades nativas del Ártico como caso de estudio”, en SORETA LICERAS, Juan (Dir.), *Anuario de los cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián, Vol. XV*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 203 - 232.

ARGENTE DEL CASTILLO OCAÑA, Carmen; RODRÍGUEZ MOLINA, José: “Reglamentación de la vida en una ciudad en la Edad Media. Las ordenanzas de Baeza”, en *Cuadernos de Estudios Medievales y Ciencias y Técnicas Historiográficas*, 8-9, 1983, pp. 5-108.

ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 194, 2014, pp. 373 - 410.

ARIMANY LAMOGLIA, Esteban y MAGINDE, Mariano, “El necesario replanteamiento de los servicios públicos. Dos ejemplos paradigmáticos: el abastecimiento de agua a poblaciones y la atención sanitaria especializada”, en *Especial Reformas Estructurales*, pp. 80 - 95.

ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Ed. Bosch, Barcelona, 1980

- “Gestión directa y descentralizada de servicios públicos locales: encargo a medio propio o transferencia de competencias”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 213, 2020, pp. 141 - 178.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993.

- “El retorno a lo privado: ante una nueva encrucijada histórica”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 3, 1999, pp. 19 - 38
- *Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*, Ed. Comares, Granada, 2004.
- *La afectación de bienes al servicio público*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016 [Edición Digital].

ARROJO AGUDO, Pedro, “El valor económico del agua”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 45 - 46, 1999, pp. 145 - 167.

- *El reto ético de la nueva cultura del agua. Funciones, valores y derechos en juego*, Ed. Paidós, Barcelona, 2006.

ARROYO ILERA, Fernando, “Arbitrismo, población e higiene en el abastecimiento hídrico de Madrid en el siglo XVIII”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 37, 2004, pp. 257 - 278.

ARROYO GÓMEZ, Miguel Ángel. “Elementos de una política del medio ambiente”, en *Documentación Administrativa*, núm. 145, 1972, pp. 77 - 96.

AUBY, Jean - Bernard, “La ciudad, ¿Nueva frontera del derecho administrativo?”, en *TransJus Working Papers Publications*, núm. 3, 2018, pp. 1 - 17.

ÁVILA CANO, Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, 2019.

- “La sucesión de empresa y la subrogación del personal en la remunicipalización de servicios y en especial en los del ciclo integral del agua”, en ÁVILA CANO,

Eulalio (Dir. y Coord.), MERINO ESTRADA, Valentín y ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar, *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*, Ed. AEOPAS, Sevilla, 2019, pp. 193 - 281.

AVRILLIER, Raymond, “Retour à la source: la remunicipalisation du service de l’eau à Grenoble, France“, en HOEDEMAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoko, (Coords.), *L’eau, un bien public. Alternatives démocratiques à la privatisation de l’eau dans le monde entier*, Ed. Charles Léopold Mayer, Paris, 2010, pp. 81 - 90.

AYUNTAMIENTO DE MADRID, *Ensanche de las Poblaciones, Disposiciones Oficiales de Carácter General relativas al Ensanche de Madrid, desde el Real Decreto de 8 de abril de 1857, que ordenó se formulara un proyecto de Ensanche, hasta la últimamente publicada, ampliando la deuda para pago de expropiaciones*, Imprenta Municipal, Madrid, 1917.

BABIANO-AMELIBIA, Luis, “Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España”, en *Agua y Territorio*, núm. 6, 2015, pp. 133 - 141.

BADIA, Eloi y SUBIRANA, Moisés, “Una escaleta que s’obre pas al monolític paisatge català”, en KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele y PETITJEAN, Olivier, *Un futur per l’aigua pública. L’experiència mundial de la remunicipalització*, Ed. TNI, PSIRU, Amsterdam, Londres, París, Ciutat del Cap y Brussel·les, 2015, pp. 34 - 42.

BAGUÉ TOVA, Edurne, *La remunicipalización del agua en Terrassa (Catalunya). La lucha de la Taula de l’Aigua por un modelo de gestión del agua como común (2014 - 2019)*, Directora: Lourdes Romero Navarrete, Centro de Investigaciones y estudios superiores en antropología social, Ciudad de México, 2019,

BAKKER, Karen J., “Paying for Water: water pricing and equity in England and Wales”, en *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 26, núm. 2, 2001, pp. 143 - 164.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, “Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 87 - 101.

BANCE, Philippe (Dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Ed. Presses Universitaires de Rouen et du Harve, Mont-Saint-Aignan, 2017.

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel, “La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, pp. 7 - 22.

- “La aplicación e interpretación de la Carta Europea de Autonomía Local en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo” en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, pp. 143 - 171

BAÑO LEÓN, José María, “Autonomía y competencias locales”, en *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019, pp. 8 - 15.

BARONA VILAR, Carmen, *Las políticas de la salud: La sanidad valenciana entre 1855 y 1939*, Ed. Universidad de Valencia, Valencia, 2006.

BARRAQUÉ, Bernard, “Return to drinking water supply in Paris to public control”, en *Water Policy*, vol. 14, issue 6, 2012, pp. 903 - 914.

BARRERA VILÉS, Federico, “Un tipo de organismo público: La Entidad Pública Empresarial Local”, en *Revista electrónica CEMCI*, núm. 2, 2009, pp. 1 - 46.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, “Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2015, pp. 67 - 103.

BARRIO GARCÍA, Germán, “Servicios públicos y ciudadanos. El usuario ante el nuevo servicio público”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 7, 2003, pp. 125 - 154.

BASSOLS COMA, Martín, “Abastecimiento de aguas y planeamiento metropolitano: el Estatuto orgánico del Canal de Isabel II”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975, pp. 357 - 399.

- “La externalización: tendencias en el derecho administrativo español”, en MIGNONE, Claudio, PERICU, Giuseppe y ROVERSI-MONACO, Fabio, *Le esternalizzazioni. Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli*.

*Genova, 25 - 27 maggio 2006*, Ed. Bologna University Press, Bologna, 2007, pp. 243 - 258.

- “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera. Panorama general”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 21 - 48.

BAUBY, Pierre y SIMILIE Mihaela M., “La remunicipalisation de l’eau à Paris - Etude de Cas”, *CIRIEC, International Commission Scientifique Service Publics*, Document de Travail, 2014.

- La remunicipalisation de l’eau à Paris et l’internalisation des missions de service public”, en BANCE, Philippe (Dir.), *L’internalisation des missions d’intérêt général par les organisations publiques. Réalités d’aujourd’hui et perspectives*, Ed. Presses Universitaires de Rouen et du Harve, Mont-Saint-Aignan, 2017, p. 201 - 236.

BAUBY, Pierre; HECHT, Christa y WARM, Stephanie, “Water remunicipalisation in Berlin and Paris: Specific processes and common challenges”, en *CIRIEC, International Commission Scientifique Service Publics*, núm. 7, 2018, p. 18.

BAUER, Hartmut, “The city of Potsdam. Between privatization and remunicipalisation. Local experiences and general aspects on the road to publicization”, *European public law*, vol. 21, núm. 4, 2015, pp. 723 - 746.

BAUMAN, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

BAUTISTA JUSTO, Juan, *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Ed. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Délégation Régionale de Coopération pour le Cône Sud et le Brésil, Santiago de Chile, 2013.

BAUZÁ MARTORELL, Felio José, *Naturaleza jurídica de la concesión de hecho consentida por la Administración. El suministro de agua potable al margen de una concesión formal*, Ed. Comares, Granada, 2014.

BECKER, Sören; BLANCHET, Thomas y KUNZE, Conrad, “Social movements and urban energy policy: Assessing context, agency and outcomes of remunicipalisation processes in Hamburg and Berlin”, en *Utilities Policy*, núm. 41, 2016, pp. 228 - 236.

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

BEL I QUERALT, Germà y WARNER, Mildred E., “Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies”, en *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 52, Issue 12, 2008, pp. 1337 - 1348.

BEL I QUERALT, Germà; FAGEDA, Xavier y WARNER, Mildred E., “Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services”, en *Documents de Treball IREA*, núm. 24, 2018, pp. 1 - 33.

BELLAMY FOSTER, John, *La ecología de Marx. Materialismo y naturaleza*, Ed. El Viejo Topo, Madrid, 2000.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry, “De las competencias administrativas a la democracia ambiental”, en *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 78, 2005, pp. 45 - 94.

BERMEJO GIRONES, Juan Ignacio, “Competencias Municipales”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 31, 1947, pp. 21 - 35.

BERMEJO VERA, José (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed Civitas, 4ª Edición, Madrid, 1999.

BERSANI, Marco, “L’acqua in Italia quattro anni dopo il referéndum”, en KISHIMOTO, Satoko; LOBINA, Emanuele y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *L’acqua pubblica è il futuro. L’esperienza globale della rimunicipalizzazione*, Ed. TNI, PSIRU, Amsterdam, Londra, Parigi, Città del Capo e Bruxelles, 2015, pp. 34 - 43.

BEVERIDGE, Ross; HÜESKER, Frank y NAUMANN, Matthias, “From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company”, en *Geoforum*, vol. 51, 2014, pp. 66 - 74.

BEVERIDGE, Ross, *A politics of inevitability. The privatisation of the Berlin Water Company, the Global City Discourse, and Governance in 1990s Berlin*, Ed. VS Research, Germany, 2012.

- “Global norms, local contestation: privatization and de/politicization in Berlin”, en *Policy & Politics*, vol. 42, issue 2, 2014, pp. 275 - 291.

BIELER, Andres. “Mobilising for Change: The first successful European Citizen’s Initiative ‘Water is a Human Right’”, en *Interface*, núm. 9, 2017, pp. 300 - 326.

BLANQUER, David. *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

- *La concesión de servicio público*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

BLASCO ESQUIVIAS, Beatriz. *¿Agua va! La higiene urbana en Madrid (1561 - 1761)*. Ed. Caja Madrid, Madrid, 1998.

- “Toledo y Madrid: sistemas de captación y uso del agua para servicio doméstico en la Edad Moderna”, en LOZANO BARTOLOZZI, María del Mar y MÉNDEZ HERNÁN, Vicente (Coords.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua: paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 2014, pp. 267 - 280.

BLOCH, Ernst, *Thomas Münzer. Teólogo de la revolución*, Ed. Ciencia Nueva, Madrid, 1968.

BOCANEGRA SIERRA, Raúl Eugenio, “Nueva configuración de la tutela sobre las corporaciones locales”, en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 367 - 393.

BOCQUET, Denis; CHATZIS, Konstantinos y SANDER, Agnès, “L’universalisation de la distribution de l’eau de Paris, 1830 - 1930”, *Métropolis*, vol. 2, núm. 76 - 77, 2009, pp. 137 - 141.

BONET PÉREZ, Jordi, “Gobernanza económica y desarrollo social: una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH)”, en SOROETA LICERAS, Juan (Dir.) *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia - San Sebastián, Volumen XV*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 25 - 89.

- “Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en VV.AA., *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del Siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2016.

BURGOS GARRIDO, Belén, “El derecho humano al agua y al saneamiento”, en *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 10, núm. 3, 2020, pp. 41 - 56.

BURRIEL RODRÍGUEZ-DIOSDADO, Pepa, “La deconstrucción del Sistema Sanitario público”, en *Revista Derecho y Salud*, vol. 25, núm. 2, 2015, pp. 99 - 123.

CABALLERO BONALD, José Manuel, *et al.*, *Más claro el agua. El plan de saqueo del Canal Isabell II*, Ed. Traficantes de sueños, Madrid, 2014.

CAFFENTZIS, George y FEDERICI, Silvia, “Comunes contra y más allá del capitalismo”, en *El Apantle: Revista de Estudios Comunitarios*, núm. 1, 2015, pp. 51 - 72.

CALVO CHARRO, Maria, “La regulación ecológica del agua en el siglo XXI. Reflexiones al hilo de la Ley 46/1999, de reforma de la Ley 29/1985”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001, p. 409 - 440.

CALVO MIRANDA, José Luis, “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010, p. 295 - 312.

CÁMARA MUÑOZ, Alicia y REVUELTA POL, Bernardo (Coords.). *Ingeniería Romana*, Ed. Fundación Juanelo Turriano, Madrid, 2013.

CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, Manuel, “Los servicios de interés económico general y las corporaciones locales (una aproximación a los problemas que en el ámbito local plantea la prestación de los Servicios de interés económico general)”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 65 - 80.

CANALS AMETLLER, Dolors, *Recuperación y nuevo destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000.

- *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*. Ed. Comares, Granada, 2003.
- “Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, 2010, pp. 297 - 335.



- “La operatividad de la economía circular y su gestión local”, en ESTEVE PARDO, José, *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2021, pp. 241 - 272.

CARLÓN RUIZ, Matilde, “La gestión de los servicios públicos: sus condicionantes desde el Derecho europeo en el contexto de la transposición de las Directivas sobre contratación”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 59, 2016, pp. 45 - 75.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel, *El derecho a regar, entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

- “Control social y sostenibilidad”, en ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.) y BURGOS GARRIDO, Belén (Coord.), *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua. Hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 443 - 465.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, “El debate sobre la autonomía municipal”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 59 - 96.

- “Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional”, en *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, núm. 38, 2009, pp. 39 - 60.

CASSAGNE, Juan Carlos, “El resurgimiento del servicio público y su adaptación en los sistemas de economía de mercado (hacia una nueva concepción)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 140, 1996, pp. 95 - 110.

CASSESE, Sabino, “El espacio jurídico global” [traducción del italiano de CALVO MONTORO, M. J.], en *Revista de Administración Pública*, núm. 157, 2002, pp. 11 - 26.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, “El Municipio en la autonomía política”, en *Documentación Administrativa*, núm. 182, 1979, pp. 459 - 488.

CASTILLO BLANCO, Federico, “Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, p. 72 - 95.

- *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2017.

CASTILLO DAUDÍ, Mireya, “El derecho humano al agua en el Derecho internacional: aspectos generales”, en EMBID IRUJO, Antonio, *El Derecho al Agua*, Ed. Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor, 2006, pp. 57 - 88.

CASTILLO OREJA, Miguel Ángel, “En torno a la corte. Sobre puentes y canales en el siglo XVIII”, en LOZANO BARTOLOZZI, María del Mar y MÉNDEZ HERNÁN, Vicente (Coords.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua: paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 2014, pp. 281 - 300.

CASTILLO, Jesús María, *Migraciones ambientales. Huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*, Ed. Virus, Bilbao, 2011.

CASTRO GARCÍA, María del Mar, “Modelos de abastecimiento urbano de aguas en la Bética romana: las cisternas”, en *Espacio, Tiempo y Forma Serie II Historia Antigua*, núm. 30, 2017, pp. 97 - 124.

- “La gestión del agua en las ciudades de la provincia *Hispania Ulterior Beatica*”, en *Riparia*, núm. 3, 2017, pp. 1 - 29.

CASTRO, José Esteban, *Water, Power and Citizenship*, Ed. Palgrave MacMillan, Hampshire, 2006.

CASTRO-COMA, Mauro y MARTÍ-COSTA, Marc, “Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad”, en *EURE: Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales*, vol. 42, núm. 125, 2016, pp. 131 - 153.

CATY, Gilbert, «Histoire d'eau Frontin “curator aquarum”», en *La Revue Administrative*, 19e année, núm. 111, mai - juin 1966, pp. 339 - 342.

CHAVEZ, Daniel; MCDONALD, David A. y SPRONK, Susan J., *Agua pública y coronavirus. Nubes negras y nuevas oportunidades*, Ed. Municipal Services Project, Transnational Institute y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2021.

CHENOT, Bernard, “L’Existentialisme et le Droit”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, 1953, pp. 57 - 68.

CHENOWETH, Jonathan, “Minimum water requirement for social and economic development”, en *Desalination*, vol. 229, issue 1 - 3, 2008, pp. 245 - 256.

CHINCHILLA MARÍN, M. Carmen, “El servicio público, ¿una amenaza o una garantía para los derechos fundamentales? Reflexiones sobre el caso de la televisión”, en

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. II, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 943 - 972.

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica, “Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 14, 2015, pp. 45 - 63.

- “Servicios de interés general y mercado interior”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 59 - 85.

CHIU, Victoria, “Vers la «remunicipalisation» du service public d’eau potable en France”, en *Pyramides, Revue du Centre d’Études et de Recherches en Administration publique*, núm. 25, 2013, pp. 247 - 262.

CIRELLI, Claudia, “La gestión del servicio público de agua potable en Francia: ¿un modelo a debate o en crisis?”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, núm. 40, 2008, pp. 64 - 72.

CISNEROS ÁLVAREZ, Pablo, “El Guadalaviar y la configuración de Valencia. Su interpretación a partir de las vistas urbanas modernas”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 37, 2004, pp. 33 - 48.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco, “El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 19, 1956, pp. 287 - 302.

- “Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones Autónomas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 58, 1962, pp. 13 - 36.
- “La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pp. 33 - 56.

CLIFTON, Judith, WARNER, Mildret E., GRADUS, Raymond y BEL, Germà, “Remunicipalization of public services: trend or hype?”, en *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 24, núm. 3, 2021, pp. 293 - 304.

CLIFTON, Judith; COMÍN, Francisco y DÍAZ FUENTES, Daniel, “La privatización de empresas públicas en la UE: ¿La vía británica o la senda europea?”, en *Revista de Economía Mundial*, núm. 15, 2006, pp. 121 - 153.

COLOMÉ I NIN, Anna y GRAU I ARNAU, Susanna, “Remunicipalización de servicios locales y competencia”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 124 - 157.

- “La (re)municipalización y demás decisiones de las Administraciones locales sobre servicios”, en *Anuario de la Competencia*, núm. 1, 2017, pp. 49 – 84.

COLUMELA, Lucio Julio Moderato, *Los doce libros de la agricultura*, Tomo I, Libro Primero, Capítulo V, Imprenta de D. Miguel de Burgos, Madrid, 1824.

CÓMEZ RAMOS, Rafael. “El urbanismo alfonsí”, en *Alcanate: Revista de Estudios Alfonsíes*, núm. 7, dedicado a VII Semana de Estudios Alfonsíes, 2010-2011, pp. 43 - 102.

- *El urbanismo durante el reinado de Alfonso X El Sabio*. Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2020.

CONEJERO PAZ, Enrique y POVEDA RODRÍGUEZ, M.<sup>a</sup> Jesús, “Gobernanza local y políticas patrimoniales: el caso de Orihuela”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 5, 2016, pp. 138 - 152.

CONILLERA I VIVES, Pere, *Descobrir el medi urbà. L'aigua de Montcada. L'abastament municipal d'aigua a Barcelona. Mil anys d'història*, Ed. Ajuntament de Barcelona, 1991.

CORBURN, Jason y HILDEBRAND, Chantal, “Slum sanitation and the social determinants of Women’s Health in Nairobi, Kenya”, en *Journal of Environmental and Public Health*, núm. 8, 2015, pp. 1 - 6.

CORDERO FERRERO, Javier, “Economía circular: el ciclo integral del agua y la eficiencia energética”, en *Encuentros multidisciplinares*, vol. 21, núm. 63, 2019.

COSTES, Laurence, “Del derecho a la ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna”, en *Urban*, núm. 2, 2011, pp. 1 – 12.

- “Le Droit à la ville de Henri Lefebvre: quel héritage politique et scientifique?”, en *Espaces et sociétés*, núm. 140 - 141, 2010, pp. 177 - 191.

COTARELO, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar (La crisis del Estado Social y el problema de legitimidad)*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1990.

CUBELES I BONET, Albert, “El *Llibre de les fonts* del mestre Socies i l’abatament d’aigua de beure a Barcelona al segle XVII”, en GUÀRDIA, Manuel (Ed.), *La revolució de l’aigua a Barcelona. De la ciutat preindustrial a la metròpoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 44 - 49.

CUBERO MARCOS, José Ignacio, “Regulación, iniciativa pública económica y libre competencia: hacia un modelo sin inmunidades”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 184, 2011, pp. 121 - 156.

D’ORS I PÉREZ-PEIX, Àlvaro. *Derecho privado romano*, Ed. EUNSA, Ediciones de la Universidad de Navarra, 10ª edición, 2008.

DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè y TARRÉS VIVES, Marc, “Aprimament de l’Estat i modernització administrativa: a propòsit de l’Informe Schlanker Staat”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 26, 2000, pp. 317 - 329.

DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè, ESTEVE PARDO, José y IBLER, Martin, *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2020.

DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè, *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen de demanio natural*, Ed. Cedecs, Barcelona, 2000.

- *Autorregulación y derecho público. La autorregulación regulada*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005.
- “Límites jurídicos a la libertad de configuración de los servicios públicos locales por parte de los municipios”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2019, pp. 149 - 187.

DE ARCENEGUI, Isidro Eugenio, “El nuevo derecho de minas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 78, 1975, pp. 117 - 221.

DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, “Relación entre el coste de los servicios y la planta local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 8, 2017, pp. 128 - 146.

DE DIEGO VELASCO, María Teresa “Las Ordenanzas de las Aguas de Granada”, en *En la España Medieval*, núm. 4, 1984, pp. 249 - 276.

DE LA SIERRA MORÓN, Susana, “El ámbito de aplicación de la Directiva y los Servicios excluidos: una plasmación de las mutaciones de la Constitución Económica Europea”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extraordinario 12, 2010, p. 209 - 248.

DE LUGO Y GUILLEN, Félix Benítez, “Los alarifes en las Ordenanzas para el buen régimen y gobierno de la Muy Noble, Muy Leal e Imperial Ciudad de Toledo de 22 de diciembre de 1590”, en *Anales Toledanos*, núm. 1, 1967, pp. 149 - 186.

DE MESONERO ROMANOS, Ramón. *Manual de Madrid. Descripción de la Corte y de la Villa*, Imprenta de D. M. DE BURGOS, Madrid, 1833.

DE PISA, Francisco. *Descripción de la Imperial Ciudad de Toledo*, Primera Parte, Pedro Rodríguez impresor del Rey nuestro señor, Toledo, 1605.

DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María, “La prestación de servicios públicos por las administraciones. Algunas cuestiones sobre el personal proveniente de las empresas contratistas”, en *Documentación Laboral*, núm. 106, 2016, pp. 97 - 118.

DEANE, Phyllis *The first industrial revolution*, Ed. Cambridge University Press, 2<sup>nd</sup> Edition, Cambridge, 1976.

DEL CASTILLO, Lilian, *Los foros del agua. De Mar de Plata a Estambul 1977 - 2009*, Ed. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2009.

DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel y VILLANUEVA ZUBIZARRETA, Olatz. *Musulmanes y Cristianos frente al agua en las ciudades medievales*. Ed. Universidad de Cantabria, 2008.

DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel. *Agua y poder en la Castilla bajomedieval. El papel del agua en el ejercicio del poder concejil a fines de la Edad Media*, Ed. Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, Valladolid, 2003.

- “Usos del agua en las ciudades Castellanas del Siglo XV”, en *Cuadernos del CEMyR*, núm. 18, 2010, pp. 145 - 166.
- “Río y vida urbana en la Castilla del Siglo XV”, en *Biblioteca: estudio e investigación*, núm. 24, 2009, pp. 47 - 62.

- “El agua de la discordia”, en *Días de otoño, tardes de archivo*, Ed. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Subdirección General de Documentación y Publicaciones, Madrid, 2017, pp. 24 - 38.

DELGADO PIQUERAS, Francisco y GALLEGO CÓRCOLES, Isabel, *Aguas subterráneas privadas, teledetección y riego. Un estudio jurisprudencial*, Ed. Bomarzo, Albacete, 2007.

DHONDT, Jan. *La Alta Edad Media*. Siglo Veintiuno editores, Colección Historia Universal, Vol. 10, Madrid, 23ª edición, 1999.

DIAZ JOVER, Maur, “La mujer y la lucha por el agua”, en MARTÍN RÍOS, Blanca, *Mujer y Derecho*, Ed. Astigi, Sevilla, 2020, pp. 65 - 76.

- “El garantismo municipal y la sostenibilidad de la Hacienda Local en la gestión del servicio de abastecimiento de agua” en ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.), *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua*, Ed. Tirant lo Blanc: Valencia, 2020, pp. 265 – 282.

DÍAZ LEMA, José Manuel, “La privatización en el ámbito local (el lento declinar de los monopolios locales)”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, pp. 71 - 84.

DÍAZ-CANEJA RODRÍGUEZ, José Ignacio y MISIEGO TEJADA, Jesús Carlo, “El cubrimiento de los dos brazos del Esgueva”, en MISIEGO, Jesús y DÍAZ-CANEJA, José Ignacio (Coords.), *Valladolid y el río Esgueva. Una historia de encuentros y desencuentros. Aproximación histórica y arqueológica al paso del cauce fluvial por la ciudad de Valladolid*, Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 2019, pp. 69 - 100.

DIONISIO DE HELICARNASO, *Historia antigua de Roma, Libros I-III*, Ed, Gredos, Madrid, 2002.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. *Las clases privilegiadas en el antiguo régimen*, Ed. Akal, Madrid, 2012.

DORNEBERG, Ken, “Water supply in Berlin – From privatization to remunicipalisation within 14 years”, October 29, 2018.

Disponible en: <https://ourconcretelungs.wordpress.com/2018/10/29/water-supply-in-berlin-from-privatisation-to-remunicipalization-within-14-year/>

DUARTE RODRIGUES, Ana y TORIBIO MARÍN, Carmen (Eds.). *The History of Water Management in the Iberian Peninsula between the 16<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> Centuries*, Ed. Springer International Publishing, Switzerland, 2020.

DUTOUR, Thierry. *La ciudad medieval. Orígenes y triunfo de la Europa urbana*. Editorial Paidós, Barcelona, 2004.

ELLSGER, Christof, “Berlin: legacies of Division and Problems of Unification”, en *The Geographical Journal*, vol. 158, núm. 1, 1992, pp. 40 - 46.

EMBID IRUJO, Antonio y DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (Dir.), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*, Ed. Isutel, Madrid, 2011.

EMBID IRUJO, Antonio, “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 37 - 80.

- “Evolución del derecho y de la política del agua en España”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, pp. 59 - 100.
- *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- “Ciudadanos y usuarios: participación e información en el derecho español de aguas. Historia, presente y futuro”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 11 - 70.

ENTRENA CUESTA, Rafael, “Comentario al artículo 137”, en GARRIDO FALLA, Fernando, *et al.*, *Comentarios a la Constitución Española*, Ed. Civitas, Madrid, 1985.

- “La experiencia metropolitana de Barcelona”, en COSCULLUELA MONTANER, Luis (Coord.), *Estudios de derecho público económico, libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo*, Ed. Civitas, 2003, pp. 274 - 284.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro, “La configuración del ordenamiento y de la planta de la Administración local española”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 18, 1987, pp. 49 - 74.



ESTEVE PARDO, José. “Consideraciones sobre la afectación de bienes al servicio público a partir de las llamadas afectaciones "a non domino"”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pp. 181 - 213.

- “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 125 - 147.
- “Viejos títulos para tiempos nuevos: demanio y servicio público en la televisión por cable”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 74, 1992, pp. 257 - 266.
- “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental”, en ESTEVE PARDO, José (Coord.). *Derecho del medio ambiente y administración local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 201 - 212.
- *El desconcierto del Leviatán, política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2009.
- “La extensión del derecho público. Una reacción necesaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 189, 2012, pp. 11 - 40.
- *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2013
- *Estado garante: idea y realidad*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2015.
- “La Administración garante. Una aproximación”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 197, 2015, pp. 11 - 39.
- “Los servicios de interés general en el tránsito del Estado prestacional al Estado garante”, en PARISIO, Vera, AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 19 - 48.
- “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68 - 69, 2017, pp. 4 - 11.

- “Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 202, 2017, pp. 305 - 336.
- *El pensamiento antiparlamentario y la formación del Derecho público en Europa*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2019.
- *Lecciones de Derecho Administrativo*. 9ª edición, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2019.
- *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, Madrid, 2021.
- *Principios de Derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2021.

FANLO LORAS, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

FARIÑA JAMARDO, José, “La Hacienda Municipal en el Estatuto de Calvo Sotelo”, en *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 569 - 578.

FATÁS CABEZA, Guillermo. “El nuevo bronce de Contrebia”, en *Pyrenae: revista de prehistòria i antiguitat de la Mediterrània Occidental*, núm. 13 - 14, 1977 - 1978, pp. 193 - 210.

- *Contrebia Belaisca II: Tabula Contrebiensis*, Ed. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1980.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Ana. *Mina, Aigües de Terrassa (1842 – 2017). Una crònica de 175 anys*, Ed. Mina Pública d’Aigües de Terrassa, S.A. Terrassa, 2017.

FERNANDEZ CASADO, Carlos. *Ingeniería Hidráulica Romana*. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Ediciones Turner, Madrid, 1983.

FERNÁNDEZ DE BUJÁN, Antonio. *Derecho público romano*. Ed. Civitas, 2018.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “Artículo 86”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.) y IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo II (artículos 46 a 88), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 2301 - 2329.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, “La potestad local de autoorganización: contenido y límites”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal, Tomo II*, Ed. Iustel, Madrid, Tercera Edición, 2011, pp. 1467 - 1495.

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, *La intervención del Municipio en la actividad económica: los títulos que la legitiman*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, “Responsabilidad municipal por daños causados por los servicios públicos”, en *Revista española de derecho administrativo*”, núm. 5, 1975, pp. 237 - 241.

- “El medio ambiente en la Constitución española”, en *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, pp. 337 - 350.
- “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pp. 57 - 73.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael, “El rescate de las concesiones de los servicios públicos. Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 4, 2017, pp. 71 - 91.

FERNÁNDEZ-MIRANDA, CAMPOAMOR, Alfonso, “El Estado Social”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 26, núm. 69, 2009, pp. 139 - 180.

FERNÁNDEZ-SANTOS ORTIZ-YRIBAS, Xavier; RODRÍGUEZ PADILLA, Luis Manuel y CÁRDENAS FERNDÁNDEZ, Joaquín. *Incidencias ambientales y medidas correctoras en sectores agroalimentarios*, Ed. Consejería de Medio Ambiente, Sevilla, 1997.

FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier, “La Carta Europea de Autonomía Local: Orígenes y Perspectivas”, en *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. extraordinario 1, 2016, pp. 13 - 20.

FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2013, pp. 28 - 45.

- “Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2015, pp. 11 - 31.

FONT I LLOVET, Tomás, “Perspectivas de organización supramunicipal”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226, 1985, pp.

- “La protección del dominio público en la formación del Derecho Administrativo español: potestad sancionadora y resarcimiento de daños”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, pp. 7 - 82.
- “Autonomía local y estatutos: crónica de un compromiso”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2006, pp. 13 - 38.
- “El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales”, en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, pp. 19 - 42.

FORNELL MUÑOZ, Alejandro, “Control y uso del agua en las villas de la *Bética*”, en *Actas del Congreso Internacional AQVAM PERDVCENDAM CVRAVIT. Captación, uso y administración del agua en las ciudades de la Bética y el Occidente romano*, Universidad de Cádiz, 9 al 11 de noviembre de 2009, Cádiz, pp. 365 – 381.

FORNÉS AZCOITI, Juan María; DE LA HERA PORTILLO, África y LLAMAS MADURGA, Ramón, “La propiedad de las aguas subterráneas en España: la situación del Registro/Catálogo”, en *Revista Ingeniería del Agua*, vol. 12, núm. 2, 2005, pp. 125 - 136.

FORSTHOFF, Ernst, *Sociedad Industrial y Administración Pública*, Ed. Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967

- *El Estado de la Sociedad Industrial*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

FORTES MARTÍN, Antonio, “Medidas de emergencia y utilización racional de los recursos hídricos: el uso prioritario del agua para el abastecimiento humano en épocas de sequía extrema”, en *Ecosostenible*, núm. 9, 2005, pp. 20 - 27.

FRACCHIA, Fabrizio, “Público e privado nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione”, en *Federalismi.it, rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, núm. 14, 2016, pp. 1 - 25.

FRANCO RUBIO, Gloria. “La vivienda en el antiguo régimen: de espacio habitable a espacio social”, en *Chronica Nova*, núm. 35, 2009, pp. 63 – 103.

FRAX ROSALES, Esperanza, “Las leyes de Bases de Obras Públicas en el siglo XIX”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 93, 1996, pp. 513 - 528.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon, “La pervivencia de la gestión indirecta de los servicios públicos locales tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público: las sociedades de economía mixta”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 50, 2019, pp. 14 - 51.

GALÁN GALÁN, Alfredo y GARCÍA RETORTILLO, Ricard, “La incorporación de la Carta Europea de Autonomía Local en el ordenamiento local español”, en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.) y VILALTA I REIXACH, Marc (Coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, pp. 43 - 112.

GALÁN SORALUCE, Francisco Javier, “Central y línea eléctrica de Eguíllor”, en *Pregón siglo XXI*, núm. 55, 2020, pp. 81 – 83.

GALÍ I BARBA, Joan Baptista. *Notícies sobre l'abastament d'aigua a Terrassa*, Ed. Mina Pública d'Aigües de Terrassa, Terrassa, 1992.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, MENÉNDEZ REXACH, Ángel y DÍAZ LEMA, José Manuel. *El derecho de aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, Madrid, 1986.

GALLEGO BERNAD, María Soledad: “Agua y espiritualidad”, en *Sociedad y Utopía: revista de Ciencias Sociales*, nº 28, 2006, pp. 141 - 164.

GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual básico de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, 13ª edición, Madrid, 2016.

GANUZA, Ernesto; GARCÍA-ESPÍN, Patricia y DE MARCO, Stefano, “Do people want more participation? Tensions and conflicts in governance in times of scepticism”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 176, 2017, pp. 253 - 279.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo II*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2011, duodécima edición.

- *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 19ª edición, 2020.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. “Sobre la imprescriptibilidad del dominio público”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1953, pp. 241 - 282.

- “El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y la práctica de las concesiones en cartera”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1955, pp. 269 - 293.
- *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.
- “La actividad industrial y mercantil de los municipios”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 17, 1955, pp. 87 - 138;
- “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 79 - 110.
- “La Constitución como norma jurídica”, en *Anuario de Derecho Civil*, vol. 32, núm. 2-3, 1979, pp. 291 - 342.
- *Dictamen sobre el régimen jurídico del servicio de abastecimiento de aguas, en el Área Metropolitana de Barcelona, situación actual y problemas que plantea*, junio de 1993.
- “El dogma de la reversión de la concesión”, en *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.
- *Problemas actuales del régimen local*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- *Revolución francesa y administración contemporánea*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2011.
- *Problemas actuales de régimen local*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2018 [Edición Digital].

GARCÍA FERNDÁNDEZ, Javier, “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos del derecho local”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 6, 2002, pp. 205 - 240.

GARCÍA LASAOSA, Jose, “El marco jurídico de las Haciendas Locales en España a finales del siglo XIX”, en *Baética: estudios de arte, geografía e historia*, núm. 8, 1985, 447 - 460.

GARCÍA MORALES, Aniza, *El derecho humano al agua*, Ed. Trotta, Madrid, 2008.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. *La concesión de servicio público*. Ed. Casa Velázquez, Sevilla, 1924.

- “La materia de competencias y servicios en la nueva Ley de Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 55, 1951, pp. 29 - 37.
- *La concesión de servicio público*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2018 [Edición Digital].

GARCÍA PÉREZ, Marta y SANZ LARRUGA, Francisco Javier, “A propósito del artículo 20 de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética: un *déjà vu* desde el Observatorio del litoral”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 113, 2021, pp. 64 - 71.

GARCÍA ROJAS, José Adrián. “La administración local en el constitucionalismo histórico español”, en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, 2002, pp. 23 - 40.

GARCÍA RUBIO, Fernando, “Las Entidades Públicas Empresariales Locales”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. 117, 2009, pp. 24 - 43.

- “La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, 2015, pp. 9 - 34.
- *Sostenibilidad ambiental y competencias locales. Un análisis jurídico*, Ed. Dykinson, Madrid, 2015.

GARCÍA RUBIO, Miguel Ángel y GONZÁLEZ GÓMEZ, Francisco, “Informe sobre el ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios”, en *Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España*, 2020.

GARCIA, Rosa. *150 anys d'abastament*, Ed. Aigües de Terrassa, Terrassa, 1992.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, “La reforma del artículo 135 de la Constitución Española”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, pp. 31 - 66.

GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier y MANGIAGALLI, Sara. “Pascual Madoz y el derribo de las murallas en el albor del Ensanche de Barcelona”, en *Barcelona Quaderns d’Historia*, núm. 14, 2008, pp. 165 - 205.

GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, “Aspectos de la administración económica”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 12, 1953, pp. 11 - 76.

- “Caducidad de concesiones hidráulicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 16, 1955, pp. 261 - 272.

GARRIDO FALLA, Fernando, “recensión a la obra de CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 8, 1952, pp. 313 – 316.

- “Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 7, 1952, pp. 11 - 50.
- “Efectos económicos de la caducidad de las concesiones de servicio”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 45, 1964, pp. 231 - 244.
- “El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, pp. 225 - 238.
- “Privatización y reprivatización”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991, pp. 7 - 26.
- “El concepto de servicio público en el Derecho español”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 135, 1999, pp. 7 - 36.

GARRORENA MORALES, Ángel y FANLO LORAS, Antonio, *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas. A propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Ed. Instituto Euromediterráneo del Agua, Madrid, 2008.

GARRUÉS IRURZUN, Josean, “Medio siglo de inversiones en las empresas de electricidad navarras (1887 - 1955), la evolución de la formación de capital en el sector eléctrico navarro”, en *Gerónimo de Uztariz*, núm. 8, 1993, pp. 27 - 52.



- “Mérito y problemas de las eléctricas pioneras: Arteta, 1893/98 - 1961”, en *Revista de Historia Industrial*, núm. 31, 2006, pp. 65 - 108.
- *Public utility of water and private service of production and distribution of electricity in Pamplona, 1893 - 1961*, Ed. Fundación Sepi, Madrid, 2008.

GASCÓN Y MARÍN, José. *Municipalización de servicios públicos*, Ed. Librería General Victoriano Suárez, Madrid, 1904.

- “El municipio empresa”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 1, 1942, pp. 22 - 35.

GASPARI, Oscar, “Dal monopolio, alla municipalizzazione, allá liberalizzazione dei servizi pubblici: le tappe di un proceso di sviluppo nel quadro della storia del movimento comunale”, en Confservizi Cispel, in collaborazione con AEM spa Milano (a cura di), *Seconda conferenza Nazionale dei Servizi Pubblici Locali. L'innovazione al servizio dei cittadini*, Officine del Gas AEM spa - Bovisa, Milano, 3 - 5 ottobre 2000, pp. 42 - 52.

GAYA, Joan, *Barcelona i l'aigua. L'abastament d'aigua a la Barcelona moderna i la seva projecció al futur*, Edicions del Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, 2014.

GEHRING, Jason i ROGERS, Mark, *Agua y conflicto: incorporar la construcción de paz al desarrollo de agua*, Ed. Catholic Relief Services, Baltimore, 2009.

GEREZ KRAEMER, Gabriel María, *Usos y Derecho de las aguas en la Hispania romana*, Ed. Thomson Reuters, 2020.

GIADÁS ALVAREZ, Luis Antonio; MIRÁS-ARAUJO, Jesús; PIÑEIRO-SÁNCHEZ, Carlos; REGO VEIGA, Gustavo y MARTÍNEZ-LÓPEZ, Alberte (Dirs.), *Aguas de La Coruña, 1903 - 2003: Cien años al servicio de la ciudad*, Ed. LID Editorial Empresarial, Madrid, 2004.

GIDWANI, Vinay y BAVISKAR, Amita. “Urban Commons”, en *Review of Urban Affairs*, vol. XLVI, núm. 50, 2011, pp. 42 - 43.

GIGOSOS, Pablo y ARAVIA, Manuel. *El surtido de aguas a Valladolid: de la concesión a la municipalización (1864 - 1959)*, Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1993.

GIL OLCINA, Antonio, “Regalía de las aguas públicas y dominio público hidráulico”, en *Investigaciones Geográficas*, núm. 53, 2010, pp. 7 - 23.

GILI RUIZ, Rafael. *Higiene y alcantarillado en el Madrid del Antiguo Régimen*. Director: Virgilio Pinto Crespo. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Historia Moderna de la Facultad de Filosofía y Letras, junio de 2017.

GIMÉNEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel, “Las Leyes Fundamentales y la construcción de “constitucionalismo cosmético” franquista”, en *GLOSSAE, European Journal of Legal History*, núm. 12, 2015, pp. 381 - 408.

GIMENO FELIÚ, José María, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia. El contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

- “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, pp. 50 - 71.
- “La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 31 - 78.

GLEICK, Peter y ICELAND, Charles. *Water, security and conflict*, Pacific Institute, 2018.

GOLDIN, Ian; MARIATHASAN, Mike. *The Butterfly Defect (How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It)*, Ed: Princeton University Press, 2014.

GOMEZ AYAU, Emilio, “El papel del Estado en las grandes obras de transformación agraria (Estudio de poco más de medio siglo de legislación en España, Italia y Estados Unidos)”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 4, 1953, pp. 37 - 67.

GOMEZ DE VALENZUELA, Manuel. *La vida cotidiana en Aragón durante la Alta Edad Media*, Ed. Librería General, Zaragoza, 1980.

GÓMEZ ISA, Felipe, “El derecho al agua ante los procesos de privatización”, en GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas*, Ed. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, p. 373 - 382.

GOMEZ-FERRER MORANT, Rafael, “La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (Coord.), *Estudios sobre la Constitución Española, homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 5, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pp. 3803 - 3829.

GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles (Coord.), *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2015.

- “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 6, 2016, pp. 79 - 91.
- “El servicio municipal de mercado de abastos tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en FONT I LLOVET, Tomàs y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Benidorm - Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local y Iustel, Madrid, 2017, pp. 189 - 206.

GONZÁLEZ GARCÍA, Juan Luis, “De ornato y policía en Madrid: Casas principales y ordenación viaria en el Renacimiento”, en *Anales de Historia del Arte*, núm. 7, 1997, pp. 99 - 122.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Jorge, *El acceso al agua potable como derecho humano. Su dimensión internacional*, Ed. Editorial Club Universitario, Alicante, 2014.

GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel, “La provincia después de la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: la determinación del régimen de sus competencias”, en GONZÁLEZ BUSTOS, María Ángeles, *Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales*, Ed. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, Granada, 2015, pp. 117 - 192.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Manuel, “Una municipalización del servicio de Pompas fúnebres”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 25, 1946, pp. 47 - 50.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Régimen especial de Madrid y Barcelona”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 24, 1957, pp. 232 - 334.

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel, “La indefinición normativa del concepto de servicio de interés general y su ámbito material”, en GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Ed. Dykinson, Madrid, 2018, pp. 25 - 57.

GONZÁLEZ-BERENGUER Y URRUTIA, José Luis, “Una innovación de la Ley de Régimen Local: la provincialización de servicios”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 64, 1952, pp. 565 - 573.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, “Rescates de concesiones”, en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 28, 2013, pp. 121 – 152.

GRACIA RETORTILLO, Ricard, “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2015, pp. 225 - 280.

GUÁRDIA, Manel; ROSSELLÓ, Maribel y GARRIGA, Sergi, “Barcelona’s water supply, 1867 – 1967: the transition to a modern system”, en *Urban History*, vol. 3, núm. 41, 2014, pp. 415 - 434.

GUÁRDIA, Manuel, “El Eixample: incongruencias municipales e iniciativas empresariales”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 74 - 82;

- “L’aigua a les fonts”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución de l’aigua a Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 40 - 44.
- “La larga crisis de la posguerra: de la sequía a las nuevas captaciones”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 152 - 164.

GUDIOL I CUNILL, Josep, *Traducció dels Usatges, les més antigues constitucions de Catalunya y les costumes de Pere Albert*, en Institut d'Estudis Catalans, *Anuari MCMVII*, Ed. Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 1908.

GUÉRIN-SCHNEIDER, Laetitia, BONNET, Frédéric y BREUIL, Lise, “Dix ans de loi Sapin dans les service d'eau et d'assainissement : évolutions et perspectives du modèle de délégation à la française” en *Responsabilité et environnement*, núm. 31, 2003, pp. 44 - 57.

GUERRA CHAVARINO, Emilio, “Los viajes de agua de Madrid”, en *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, núm. 46, 2006, pp. 419 - 466.

GUILLEM CARRAU, Javier, “La buena administración en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 25, 2011, pp. 69 - 103.

HALL, David y LOBINA, Emanuele, *Private to Public: International Lessons of water remunicipalisation in Grenoble*, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, 2001.

- “International actors and multinational water company strategies in Europe, 1990 - 2003” en *Utilities Policy*, vol. 15, issue 2, 2007, pp. 64 – 77.

HALMER, Susanne y HAUENSCHILD, Barbara. *Remunicipalisation of public services in the EU*, Ed. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Viena, 2014.

HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Ed. Akal, Madrid, 2007, pp. 175 - 176.

- “The future of the Commons”, en *Radical History Review*, Issue 109, 2011, pp. 101 - 107.
- *Ciudades rebeldes. Del derecho de la Ciudad a la revolución urbana*, Ed. Akal, Madrid, 2013

HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit administratif*, Libraire du Recueil Général des Lois et Arrêts, IIa edición, París, 1893.

HEREDIA-FLORES, Víctor-Manuel, “El abastecimiento de agua en Málaga (1860 - 1930): de negocio privado a servicio público”, en MATÉS BARCO, Juan Manuel y

ROJAS RAMÍREZ, José Juan Pablo (Coords.), *Agua y Servicios Públicos en España y México*, Editorial de la Universidad de Jaén, Jaén, 2018, pp. 121 - 153.

HILTON, Rodney, *Bond men made free. Medieval peasant movements and the English rising of 1381*, Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 2003.

HOWARD, Guy, et al., *Domestic water quantity, service level and health*, Ed. World Health Organization, 2020, Second Edition.

HUERGO LORA, Alejandro José, “La prestación de los servicios públicos locales”, en *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019, pp. 129 - 148.

HURTADO ORTS, Francisco, *La iniciativa pública local en la actividad económica*, Ed. Federació Valenciana de Municipis i Províncies, Valencia, 1994.

IBARLOZA ARRIZABALAGA, Ander; MALLES FERNÁNDEZ, Eduardo y AZKUE IRIGOIEN, Itziar, “La gestión del ciclo integral del agua: los costes, su recuperación y las buenas prácticas. El caso de Gipuzkoa”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 3, 2015, pp. 231 - 246.

Informe PSIRU (Unidad Internacional de Investigación de los Servicios Públicos) de la Universidad de Greenwich, *Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la privatización*, 2012.

- *Remunicipalización de los servicios municipales, Informe encargado por la Federación Sindical Europea de los Servicios Públicos*, 2012.

IRIBARREN GOICOECHEANDIA, Maite, “La Ley de Aguas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, pp. 75 - 130.

IZQUIERDO BENITO, Ricardo. “El agua en las ordenanzas medievales de Toledo”, RUBIO RIVERA, Rebeca; PASSINI, Jean y; IZQUIERDO BENITO, Ricardo (Coords.) en *El agua en Toledo y su entorno. Épocas romana y medieval*. Ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2018, pp. 215 - 234.

JEANNOT, Gilles, “Les comuns et les infrastructures des villes”, en CHATZIS, Konstantinos; JEANNOT, Gilles; NOVEMBER, Valérie and UGHETTO, Pascal (Eds.), *Les métamorphoses des infrastructures, entre béton et numérique*, Ed. Peter Lang, Bruxelles, 2017, pp. 340 - 350.

JÈZE, Gaston, *Principios generales del Derecho Administrativo*, Ed. Reus, Madrid, 1928.

JIMENEZ COMPAIRED, Ismael, “Recuperación de costes y asequibilidad del derecho al agua. ¿Un precio integral de los servicios urbanos del agua?”, en NAVARRO CABALLERO, Teresa María (Dir.), *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 75 - 99.

JORDANA DE POZAS, Luis y FERNÁNDEZ CUESTA, Raimundo. *Tendencias europeas actuales del régimen local. Discurso leído el día 19 de enero de 1948, en su recepción pública, por el Excmo. Sr. D. Luis Jordana de Pozas y contestación del Excmo. Sr. D. Raimundo Fernández Cuesta*, Imp. Viuda de Galo Sáez, Madrid, 1948.

JORDANA DE POZAS, Luis. “Tendencias actuales del régimen local en Europa”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 39 - 42, 1948, pp. 15 - 82.

- “La evolución del Derecho de las aguas en España y otros países”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 37, 1962, pp. 9 - 62.

JUTGLAR, Antoni, *Ideologías y clases en la España contemporánea*, Vol. I (1808 - 74), Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1968.

KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Ed. Pearson, Edinburgh, 2014.

KISHIMOTO, Satoko y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Ed. TNI, Ámsterdam y París, 2017.

KISHIMOTO, Satoko, LOBINA, Emanuele, PETITJEAN, Olivier, *Eau publique, eau d'avenir. L'expérience mondiale de la remunicipalisation*, Transnational Institute, Amsterdam, Londres, París, Ciudad del Cabo, Bruselas, 2015.

LACÁMARA AYLÓN, David. “Las aguas pluviales y su problemática en los entornos urbanos medievales: el caso de la Zaragoza del Siglo XV”, en *Edad Media. Revista de Historia*, núm. 19, 2018, pp. 297 - 331.

LADERO QUESADA, Miguel Ángel y GALÁN PARRA, Isabel, “Las ordenanzas locales en la Corona de Castilla como fuente histórica y tema de investigación (siglos XIII al XVIII)”, en *Anales de la Universidad de Alicante: Historia medieval*, núm. 1, 1982, p. 223.

LAGUNA DE PAZ, Juan Carlos, “La renuncia de la Administración Pública al Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 201 - 232.

- *Servicios de interés económico general*, Ed. Civitas, Madrid, 2009.

LAHERA, Eugenio, *Política y políticas públicas*, Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2004.

LANE, Jan-Erik, *New Public Management: An Introduction*, Ed. Routledge, London, 2010.

LANZ, Klaus y EITNER, Kerstin, “WaterTime case study - Berlin, Germany”, en *WaterTime*, research project supported by the European Commission, 2005, pp. 21 - 22.

LAVASTRE, Philippe. *Valladolid et ses élites. Les illusions d'une capitale régionale (1840 - 1900)*, Ed. Casa de Velázquez, Madrid, 2007.

LE GOFF, Jacques. *La Baja Edad Media*. Siglo Veintiuno editores, Colección Historia Universal, Vol. 11, Madrid, 14ª edición, 2002.

LE STRAT, Anne, *Una victoria contra las multinacionales. La batalla por el agua de París*, Ed. Icaria, Barcelona, 2019.

LEFEBVRE, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, Ed. Península, Barcelona, 1978.

LEGUINA VILLA, Jesús, “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, pp. 431 - 439.

LEÓN ACOSTA, Miguel, “El procedimiento para la remunicipalización de servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LRBRL”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 12, 2019, pp. 72 - 96.

LLANO ORTIZ, Juan Carlos, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008 – 2017*, 8º Informe, 2018, Ed. Gestión y Servicios Resources, S.L.

LLISET BORRELL, Francisco, *La actividad empresarial de los Entes locales*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Publicaciones Abella, Madrid, 1990.

- *Manual de Derecho Local*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2001.



LO CASCIO, Elio, “The population”, en HOLLERAN, Claire; CLARIDGE, Amanda (Eds.) *A companion to the city of Rome*, Ed. John Wiley & Sons Ltd, 2018, pp. 139 - 154.

LOBINA, Emanuele, *UK Water privatisation - a briefing*, Ed. Public Services International Research Unit, University of Greenwich, 2001.

LOJO JIMÉNEZ, Marco, “Ciudades y municipalismo en el Estado español: de nichos de corrupción a palancas del cambio”, en *Rebelión*, 2016, pp. 1 - 54.

LÓPEZ CANDELA, Javier Eugenio. *Sobre la necesidad de un concepto de servicio público*, Ed. Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio, “Servicio público municipal y actividades particulares de interés público”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 178, 1973, pp. 259 - 306.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Sistema jurídico de los bienes públicos*, Ed. Civitas, Cizur Menor, 2012.

- “El peso de la tradición sectorial en el régimen de las obras públicas”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 47 - 48, 2016, pp. 117 - 149.

LUNA YESSÉNIA, Hernández, “Agua limpia y saneamiento: determinantes sociales de la salud”, en *Gaceta Hidalguense de Investigación en Salud*, vol. 9, núm. 1, 2021, pp. 11 - 13.

MAGALDI MENDAÑA, Nuria, *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social. Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*, Ed. Universidad Externado Colombia, Bogotá, 2007.

- “Los orígenes de la municipalización de servicios. El industrialismo público inglés (*Municipal Trading*) y la Sociedad Fabiana”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313 - 314, 2010, pp. 11 - 53;
- *Los orígenes de la municipalización de servicios en España. El tránsito del Estado liberal al Estado social a la luz de la municipalización de servicios públicos*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2012.
- “La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios: en particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y

Marín”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39 - 40, 2012, pp. 165 - 220.

- “El origen italiano de la municipalización de servicios públicos en España”, en FONT I LLOVET, Tomàs y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo, Benidorm-Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016*, Ed. Isutel, Madrid, 2017, pp. 207 - 220;
- “El concepto de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) en Ernst Fortsthoff y las transformaciones de la Administración Pública”, en *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 1, 2020, pp. 147 - 174.

MALARET GARCÍA, Elisenda, “Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades la esfera local?”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 567 - 608.

MALEM SEÑA, Jorge. *Pobreza, corrupción, (in)seguridad jurídica*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2017.

MARCUSE, Peter, “From critical urban theory to the right to the city”, en *City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, vol. 13, núm. 2, 2009, pp. 185 - 197.

MARTÍN MATEO, Ramon, “La cláusula de precario en las concesiones de dominio público”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, pp. 93 - 122.

- *Derecho ambiental*, Ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1977.
- “Administración de los recursos hídricos, aspectos institucionales y modalidades gestores”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 124, 1991, pp. 7 - 34.

MARTÍN PASCUAL, Manel y SEDA MARINÉ, Juame, “El rec Comtal. Història i valor patrimonial”, en *Plecs d’història local*, núm. 173, 2019, pp. 11 - 12.

MARTÍN PASCUAL, Manel, “La revolución del agua”, en GUÁRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d’Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 69 - 81.

MARTÍN REBOLLO, Luis, “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 100 - 102, 1983, pp. 2471 - 2542.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte y MIRÁS ARAUJO, Jesús, “La historia de los servicios públicos en las ciudades gallegas: un programa de investigación”, en *Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*, vol. XII, núm. 703, 2007, pp. 1 - 10.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Alberte y PIÑEIRO SÁNCHEZ, Carlos, “Nacemento e desenvolvemento dun servicio público esencial: o abastecemento de auga na cidade de A Coruña, 1903 - 1936”, en *Cuadernos de Estudios Gallegos*, núm. 116, 2003, pp. 177 - 211.

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio. *El buen funcionamiento de los servicios públicos. Los principios de continuidad y regularidad*, Ed. Tecnos, Madrid, 1990.

MARTÍNEZ, María. *La cultura del agua en la Murcia medieval (ss. IX-XV)*. Ed. Fundación Centro de Estudios Históricos e Investigaciones Locales Región de Murcia, 2010.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luís, *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Ed. Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 2007.

- “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”, en *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 2010, pp. 447 - 486.
- “El sector público local. Redimensionamiento y gestión de actividades y Servicios públicos”, en CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2014, pp. 581 - 659.
- “El debate sobre los servicios públicos locales: estado de la cuestión”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, 2018, pp. 72 – 96.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, “La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de “*daseinvorsorge*”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 35 - 65.

- “Aspectos del Derecho Administrativo en la Revolución de 1868 (las regulaciones iniciales)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 58, 1969, pp. 9 - 48.
- *Materiales para una Constitución (los trabajos de un Profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Ed. Akal, Madrid, 1984.
- “«aguas subterráneas» y «aguas que discurran íntegramente dentro del territorio» (Dictamen acerca de la posible incidencia de la nueva Ley de Aguas sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón), en *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pp. 401 - 424.
- “Administración local y medio ambiente”, en ESTEVE PARDO, José, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Ed. Civitas: Madrid, 1995, pp. 23 - 62.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, “La elaboración de la Ley de Aguas de 1866”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 11 - 54.

- *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966.
- “Dictamen sobre la perpetuidad de las concesiones de canales para riego otorgadas a empresa interpuesta con anterioridad a la Ley de Aguas de 1866”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 45, 1964, pp. 417 - 442.
- “Presupuestos políticos del régimen local”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 43, 1964, pp. 9 - 36.
- “Reflexiones sobre la utilización de las aguas para usos agrícolas”, en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 5 - 24.
- *Derecho Administrativo Económico*, Vol. 1, Ed. La Ley, Madrid, 1988.
- “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 23 - 83.
- “Reflexiones sobre las privatizaciones”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997, pp. 7 - 44.
- *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997.

MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, Cirilo, *Algo sobre el precario administrativo municipal*, Ed. Instituto García Oviedo, Sevilla, 1956.

- *Las obligaciones mínimas de los ayuntamientos*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1956.

MATÉS BARCO, Juan Manuel. *Cambio institucional y servicios municipales. Una historia del servicio de abastecimiento de agua*, Ed. Comares, Granada, 1998.

- “La conquista del agua: importancia urbana y económica”, en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, núm. 174, 2000, pp. 29 - 56.
- “La gestión del agua en la Edad Moderna”, en CORONAS TEJADA, Luis (Hom.), *Homenaje a Luis Coronas Tejada*, Ed. Universidad de Jaén y Diputación Provincial de Jaén, Jaén, 2001, p. 432.
- “Las empresas de abastecimiento de agua en la España del Norte (1840 - 1970)”, en GONZÁLEZ RUIZ, Luis y MATÉS BARCO, Juan Manuel (Coords.), *La modernización económica de los ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*, Ed. Universidad de Jaén, Jaén, 2008, pp. 269 - 298.
- “Las empresas concesionarias de servicios de abastecimiento de aguas potables en España (1840 - 1940)”, en *Tst: Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, núm. 26, 2014, pp. 36 - 67.
- “La distribution de l’eau dans les villes d’Espagne (1840 - 1936): le rôle des compagnies privées”, en *Histoire, Économie et Société*, núm. 3, 2018, pp. 14 - 29.
- “El abastecimiento de agua a Barcelona (1850 - 1939): origen y desarrollo de las compañías privadas”, en *Historia Contemporánea*, núm. 59, 2019, pp. 161 - 194.

MAURER, Hartmut. *Derecho Administrativo. Parte General*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011.

MAURI MAJÓS. Joan, “Consecuencias de la remunicipalización en materia de personal”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 79 - 123.

McELWAIN, Mary B., (Ed.), *Frontinus: The Stratagems and The Aqueducts of Rome. With an English translation by Charles E. Bennet*, Ed. William Heinemann, London; Ed. G. P. Putnam’s Sons, New York, 1925.

MEILÁN GIL, José Luis, “Las prerrogativas de la Administración en los contratos administrativos: propuestas de revisión”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 1914, 2013, pp. 11 - 41.

MEILÁN, José Luis y RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Les competències de l’Estat i de les Comunitats Autònomes en matèria d’aigües, amb referència especial als casos gallec i canari”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 11, 1989, pp. 27 - 45.

MEMBIELA GUITIAN, Antonio, *La municipalización de servicios públicos. Especialmente referida al abastecimiento de agua de las poblaciones*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel y ORTEGA BERNARDO, Julia (Dirs.), *Competencias y coordinación en la gestión de residuos por las distintas Administraciones públicas*, Ed. Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2010.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María, “¿Qué cambios en la gestión de los servicios públicos pueden implicar subrogación del personal? Una visión administrativa”, en *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 213, 2018, pp. 85 - 122.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, “La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales”, en CHINCHILLA MARÍN, M<sup>a</sup> Carmen (Coord.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 2004, pp. 491 - 520.

- “La extinción del contrato de concesión de servicios en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018, pp. 44 - 51.

MESTRE GODES, Jesús. *Los Templarios. Alba y crepúsculo de los caballeros*. Ed. Círculo de lectores, Barcelona, 1999.

MEZQUÍRIZ, María Ángeles. “De hidráulica romana: el abastecimiento de agua a la ciudad romana de Andelos”, en *Trabajos de arqueología Navarra*, núm. 17, 2004, pp. 287 - 318.

MING, Wu, *Thomas Müntzer. Sermon to the Princes*, Ed. Verso, London, New York, 2010..

MIR PUIGPELAT, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 2004.

MIRÁS ARAUJO, Jesús y PIÑEIRO SÁNCHEZ, Carlos, “El abastecimiento de las aguas en la ciudad de A Coruña durante el franquismo”, en *Revista Galega de Economía*, vol. 12, núm. 2, 2003, pp. 203 - 220.

MIRÁS ARAUJO, Jesús, “La empresa «Aguas de La Coruña, S.A.». La prestación de un servicio público básico en una ciudad de tipo medio entre 1939 y 1968”, en *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, núm. 3, 2002, pp. 87 - 97.

MIRÓ I ALAIX, Carme, “El abastecimiento de agua a la *Colonia Iulia Augusta Faventia Paterna Barcino*”, en LAGÓSTENA BARRIONS, L. G.; CAÑIZAR PALACIONES, J. L. y PONS PUJOL, L. (Eds.), *AQVAM PREDVCVENDAM CVRAVIT. Captación, uso y administración del agua en las ciudades de la bética y el occidente romano*, Ed. Seminario Agustín de Horozco de Estudios Económicos de Historia Antigua y Medieval, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Cádiz, 2011, pp. 147 - 164.

MISIEGO TEJADA, Jesús Carlo, “El Esgueva a su paso por Valladolid. Trazado, Puentes y Molinos”, en MISIEGO, Jesús y DÍAZ-CANEJA, José Ignacio (Coords.). *Valladolid y el río Esgueva. Una historia de encuentros y desencuentros. Aproximación histórica y arqueológica al paso del cauce fluvial por la ciudad de Valladolid*, Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 2019, pp. 35 - 56.

MISSIRIAN, Anouch y SCHLENKER, Wolfram. “Asylum applications respond to temperature fluctuations”, *Science*, núm. 358, 2017, pp. 1610 - 1614

MONLAU, Pedro Felipe. *Abajo las murallas!!!: memoria sobre las ventajas que reportaría Barcelona, y especialmente su industria, de la demolición de las murallas que circuyen la ciudad*. Imprenta del Constitucional, Barcelona, 1841.

MONTORO CHINER, María Jesús, “Agua, derecho y cambio climático”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 11, 2009, pp. 227 - 266.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación, *Los medios propios o servicios técnicos en la Ley de Contratos del Sector Público. Su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, Madrid, 2009.

MORELL OCAÑA, Luis, “La figura del alcalde en el derecho local español”, en *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, núm. 1, 1982, pp. 261 - 291.

MORENO GALLO, Isaac, “LIBRATIO AQVARVUM, el arte romano de suministrar las aguas”, en *Cimbra: Revista del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas*, núm. 374, 2007, pp. 14 - 33.

- “Abastecimientos de agua romana, nuevas perspectivas”, Ponencia presentada en *DE AQUAEDUCTU ATQUE AQUA URBIUM LYCIA PAMPHYLIAE PISIDIAE*, *The legacy of Sextus Julius Frontinus*, Antalya (Turquía), noviembre de 2014, pp. 1 - 73.

MOREU BALLONGA, José Luis, “La desalación de aguas marinas en la Ley 46/1999”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 152, 2000, pp. 29 - 72.

MOROLLON HERNÁNDEZ, Pilar, “Las ordenanzas municipales antiguas de 1400 de la Ciudad de Toledo”, en *Espacio, tiempo y forma. Serie III, Historia Medieval*, núm. 18, 2005, pp. 265 - 440

MUMFOD, Lewis, *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*, Ed. Pepitas de Calabaza, La Rioja, 2012..

MUÑOZ GARRIDO, Vidal. “El espacio del agua en el Teruel medieval”, en *Aragón en la Edad Media*, núm. 19, 2006, pp. 397 - 406.

MUÑOZ MACHADO, Santiago y ESTEVE PARDO, José (Dirs.), *Fundamentos e Instituciones de la regulación, Tomo I, Derecho de la regulación*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo IX, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

- *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Tomo XIV, *La Actividad regulatoria de la Administración*, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.
- *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, Tomo XIII, *Contratos del Sector Público*, Ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018.

NAPOLITANO, Giulio, “La publica amministrazione e le regole dell’esternalizzazione”, en MIGNONE, Claudio, PERICU, Giuseppe y ROVERSI-MONACO, Fabio, *Le esternalizzazioni. Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli*. Genova, 25 - 27 maggio 2006, pp. 17 - 41.



- “Per un’autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici”, en *Acqua e Autorità*, Roma, 23 aprile 2010.

NÁRDIZ ORTIZ, Carlos y VALERIO SOLSONA, Carlos, *El abastecimiento de agua en La Coruña. El papel del servicio de aguas en la construcción de la ciudad*, Ed. EMALSCSA, Coruña, 1995.

NAVARRO CABALLERO, María Teresa, “La utilización de los recursos hídricos no convencionales. Carencias y disonancias de un régimen jurídico inconcluso”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 83 - 144.

NEMERY, Jean-Claude, “Francia”, en TORNOS MAS, Joaquín (Dir.), *Observatorio del Ciclo del Agua 2019*, Ed. Aranzadi, 2020, p. 81 - 112.

NIETO, Alejandro, “La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975, pp. 9 - 30.

- “La nueva regulación de los bienes comunales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 233, 1987, pp. 9 - 26.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba. “Repercusións ambientais das canteiras: aproximación xurídica a certas técnicas de control e vías de limitación dos impactos”, en *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 20, setembro-diciembre 1998, pp. 201 - 218.

- “A Rolex o a setas. Comunidades Autónomas, cambio climático y modelo económico”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. XI, núm. 1, 2002, pp. 1 - 30.
- “Los aprovechamientos de las aguas minerales y termales. Título habilitante”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 145 - 175.
- “Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda”, en PALEO MOSQUERA, Natalia (Coord.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 213 - 244.

NOGUERA DE LA MUELA, Belén, “Los encargos *in house* en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP): especial referencia a los mismos en el ámbito local a la luz de la

reciente jurisprudencia comunitaria”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 182, 2010, pp. 159 - 190.

- “Cooperación vertical: los encargos a medios propios o servicios técnicos”, en GALLEGO CÓRCOLES, Isabel y GAMERO CASADO, Eduardo (Coords.), *Tratado de contratos del sector público*, Vol. I, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 665 - 713.

NÚÑEZ RIVERO, José María Cayetano y GARCÍA ARANDA, Santiago, “La autonomía de los entes locales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, pp. 407 - 438.

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*, Ed. Traficantes de Sueños, Madrid, 2014.

OLLER RUBERT, Marta, *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008.

ORCÁSTEGUI GROS, Carmen. “El régimen de utilización de las aguas en el Teruel medieval: jurisprudencia, tradición y continuidad”, en *Aragón en la Edad Media*, núm. 8, 1989, pp. 499 - 510.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Municipios y Provincias. Historia de la organización territorial española*, Ed. Federación de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

- “La reforma de la Administración Local. De la frustración maurista al Estatuto de Calvo Sotelo”, en *Reformistas y reformas en la administración española*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 143 - 176.
- *Historia del municipalismo español*, Ed. Iustel, Madrid, 2005.

ORENGO, Hector A y MIRÓ I ALAIX, Carme, “Deconstrucción y reconstrucción del sistema de gestión del agua en la colonia romana de Barcino (Barcelona)”, en BORAU, Laetitia y BORLENGHI, Aldo (Coords.), *Aquae Ductus: actualité de la recherche en France et en Espagne: actes du colloque international de Toulouse, 15-16 février 2013*, Fédération Aquitania, coll. «Suppléments Aquitania», Bordeaux, 2015 pp. 243 - 264.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio y PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, “Artículo 25”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), y IZQUIERDO CARRASCO,

Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 694 - 697.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, “Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 117, 1988, pp. 153 - 192.

- *El régimen constitucional de las competencias locales*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.
- “La actividad prestacional y económica de los entes locales”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 10, 1990, pp. 13 - 22.

ORTEGA ÁLVAREZ, María Luisa y PUERTA SEGUIDO, Francisco Eusebio, “Artículo 2”, en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), y IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I (artículos 1 a 45), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 92 - 112.

ORTEGA BERNARDO, Júlia y DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María, “El debate sobre la remunicipalización de los Servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales”, en *Revista de Información Laboral*, núm. 6, 2016, pp. 31 - 62.

ORTEGA BERNARDO, Julia, “Competencias, servicios públicos y actividades económicas de los municipios (presupuestos actuales para su delimitación y su ejercicio)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 169, 2006, pp. 55 - 98.

- “Reformas en la legislación de régimen local en Alemania en el contexto de la crisis económica”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 28, 2012, pp. 64 - 76.
- “Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal”, en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 11, 2017, pp. 395 - 417.

ORTI GOST, Pere, “El Rec Comtal de la Barcelona medieval”, en GUÀRDIA, Manuel (Ed.), *La revolución de l'aigua a Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metròpoli moderna, 1867 - 1967*, Ed. Museu d'Història de Barcelona, Barcelona, 2011, pp. 21 - 33.

ORTIZ DE LA TORRE, José Antonio Tomás, “Breves reflexiones sobre las bases del Derecho Humano de acceso al agua potable y al saneamiento como previo y fundamental para el disfrute de los demás derechos humanos”, en CHIARA MARULLO, Maria y ZAMORA CABOT, Francisco Javier (Eds.), *Empresas y Derechos Humanos. Temas actuales*, Ed. Scientifica, Napoli, 2018, pp. 305 - 329.

ORTIZ DÍAZ, José, “Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 99, 1982, pp. 37 - 76.

ORTIZ SANZ, Joseph. *Los diez libros de arquitectura de M. Vitruvio Polión. Traducidos del Latín, y comentados*. Imprenta Real, Madrid, 1787.

OTROM, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

PADRÓS REIG, Carlos, “El examen de constitucionalidad de la reforma local de 2013”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017.

PALADIO, *Tratado de Agricultura*, Biblioteca Clásica Gredos, Madrid, 1990, traducción de Ana MOURE CASAS.

PANG, Tikki; GUINDON, G. Emmanuel. Globalization and risks to Health. *EMBO report*, 2004, Volume 5, pp. 11 - 16.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Derecho Administrativo III. Bienes públicos y Derecho urbanístico*, Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2013, 14ª Edición.

PAREJO ALFONSO, Luciano José, “Servicios públicos y servicios de interés general. La renovada actualidad de los primeros”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, pp. 51 - 68.

- “La autonomía local en la Constitución española”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, Ed. Isutel, Madrid, 2011, pp. 47 – 210;

PARKS, Louisa. “Framing in the Right2Water European Citizens’ Initiative”, Paper prepared for presentation at the ECPR general conference, 3 - 6 September 2014, Glasgow, pp. 1 - 20.

PASCUAL ESTEVE, Josep Maria, *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades. El fin del gerencialismo o la recuperación de lo público y sus actores*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

PASTALLÉ I SUCARRATS, Pere y SOLÉ I SANABRA, Miquel. *Mina Pública d'Aigües de Terrassa. Una empresa al servei de la comunitat*. Ed. Lunwerg, Terrassa, 2003.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre, *La regulació municipal dels residus*, Ed. Cedecs Editorial, Barcelona, 1997.

- Nuevos instrumentos para la aplicación de la legislación ambiental ante la inactividad administrativa: de las acciones ciudadanas (citizen suits) al Convenio de Aarhus”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, pp. 439 - 485.
- “Aproximació al marc jurídic del dret humà a l'aigua: una perspectiva des del dret intern”, en *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*, sèrie Carta de Drets Humans Emergents, Ed. Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2009, pp. 6 - 32.
- “El conflicto de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona arran dels pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem”, *RCDP Blog*, 8 de julio de 2020.

Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2020/07/08/el-conflicte-de-laigua-a-larea-metropolitana-de-barcelona-arran-dels-pronunciaments-del-tribunal-superior-de-justicia-de-catalunya-i-del-tribunal-suprem-alexandre-penalver/#comments>

PERDIGÓ I SOLÀ, Joan, “La institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona: antecedentes y situación actual”, en *Anuario de Derecho Local*, 2009, pp. 109 - 136.

- “El agua, los servicios de interés general y la Directiva de concesiones”, en PARISIO, Vera, AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç y NOGUERA DE LA MUELA, Belén, *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 301 - 336.
- “El régimen transitorio de la Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento de agua potable”, en NAVARRO CABALLERO, Teresa María, *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 125 - 150.

PERDOMO VILLAMIL, Camilo, “Control jurídico de la regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado durante la pandemia por covid-19”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2021, pp. 49 - 89.

PÉREZ GARCÍA, María Pilar, *La bancarrota de un banco emisor: el Banco de Valladolid*, Ed. Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1991, pp. 44 - 47 y 191 - 194.

PÉREZ OLEA, Manuel, “Transportes de Madrid y aguas de Barcelona”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 24, 1957, pp. 317 - 319.

PÉREZ PÉREZ, Emilio, “Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas”, en *Revista de Estudios Agrosociales*, núm. 120, 1982, pp. 74 - 102.

PÉREZ SOLA, Nicolás, “El derecho-deber de protección del medio ambiente”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 949 - 986.

PÉREZ, Alfons, *Recuperant el control de l'energia. Accions per (re)municipalitzar la distribució elèctrica*, Ingenieros sin Fronteras, 2017.

PETITJEAN, Olivier y KISHIMOTO, Satoko, “Ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos”, en KISHIMOTO, Satoko y PETITJEAN, Olivier (Eds.), *Remunicipalización. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Ed. TNI, Ámsterdam, 2017, p. 179.

PETMESIDOU, Maria, “Is the crisis a watershed moment for the Greek welfare state? The chances for modernization amidst an ambivalent EU record on “Social Europe”, en TRIANDAFYLLIDOU, Anna; GROPAS, Ruby y KOUKI, Hara (Eds.), *The Greek crisis and European modernity*, Ed. Palgrave MacMillan, Serie Identities and Modernities in Europe, Reino Unido, 2013, p. 190.

PETRELLA, Riccardo, *El manifiesto del agua*, Ed. Icaria, Barcelona, 2002.

PI I SUNYER, José María, “La preparación del Estatuto Municipal”, en *Estudios conmemorativos del cincuentenario del Estatuto Municipal*, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 97 y ss.

PIGEON, Martin, “Une eau publique pour Paris: simbolismo y éxito en el corazón del agua privada”, en PIGEON, Martin; McDONALD, David, HOEDEMAN, Olivier, KISHIMOTO, Satoko (Eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013, pp. 28 - 49.

PIGEON, Martin; McDONALD, David, HOEDEMAN, Olivier, KISHIMOTO, Satoko (Eds.), *Remunicipalización: el retorno del agua a manos públicas*, Transnational Institute, Ámsterdam, 2013.

PINTO CRESPO, Virgilio (Dir.), GILI RUIZ, Rafael, y VELASCO MEDINA, Fernando. *Los viajes de agua de Madrid durante el Antiguo Régimen*, Ed. Fundación Canal, Madrid, 2010, p. 27 - 28.

PINTO, Mauricio; TORCHIA, Noelia y LIBER, Martín, *El Derecho Humano al Agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pp. 2 - 9.

PIQUERAS DELGADO, Francisco, “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de Aguas. Análisis para una posible reforma”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998, pp. 323 - 325.

PIRENNE, Henri. *Las ciudades de la Edad Media*, Alianza editorial, Madrid, 2015.

PLAZA DE AGUSTÍN, Javier. “Agua y desarrollo urbano en la Castilla medieval: aportaciones a su estudio en la ciudad de Guadalajara”, en *En la España Medieval*, núm. 39, 2016, pp. 249 - 273.

Plinio el Viejo. *Historia Natural*, Libro XXXI [Edición Digital, disponible en: [http://www.historia-del-arte-erotico.com/Plinio\\_el\\_viejo/libro31.htm](http://www.historia-del-arte-erotico.com/Plinio_el_viejo/libro31.htm)].

PONCE SOLÉ, Juli y MOLTÓ DARNER, Josep María. *Dret, Juristes i Gestió Pública a Catalunya. Lectures de dret públic català seleccionades amb motiu del centenari de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012.

PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales de procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2001.

- *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre Derecho Urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social*. Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer y INAP, 2002.
- “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al

- Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2012, pp. 93 - 140
- *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2013.
  - “El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y Derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción”, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M., *El control de la Actividad Estatal I. Discrecionalidad, división de poderes y control extrajudicial*, Ed. Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016, pp. 219 - 248.
  - “La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 175, 2016, pp. 57 - 84.
  - “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 40, 2016, pp. 68 - 108;
  - *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa. Un análisis empírico de la informalidad*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

PONTE-ARREBOLA, Vanessa, “Ingeniería romana, obras públicas e importancia de las cosas públicas en derecho romano”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 17, 2017, pp. 111 - 139.

POSNER, Richard A. *Natural Monopoly and its Regulation*, Ed. Cato Institute, Washington, D.C., 1999.

POSTEL, Sandra L.; WOLF, Aaron T., “Dehydrating Conflict”, en *Foreign Policy*, núm. 126, 2001, pp. 60 - 67.

PRAT FORNELLS, Narcís, “Agua y medioambiente”, en BADIA MARTÍ, Ana María (Dir.) y HUICI SANCHO, Laura (Coord.), *Agua, recurso natural limitado. Entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2018, pp. 71 - 77.



PRIETO GONZÁLEZ, Luis Fernando y HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo, “El doble papel de la Administración Pública en la empresa mixta local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 271 - 272, 1996, pp. 707 - 728.

PRIETO GONZÁLEZ, Luis Fernando, *Las empresas mixtas locales*, Ed. Montecrovo, Madrid, 1996.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Ed. Civitas, Madrid, 1987.

- “Algunas cuestiones sobre la cláusula de progreso en el contrato de concesión de obras públicas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 131, 2006, pp. 421 - 444.
- “Derecho de los vecinos a la prestación de los servicios públicos”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, pp. 7 - 13.

RAGONE, Sabrina, “El régimen local italiano: ¿un sistema “en peligro de extinción”? Reflexiones a raíz del actual proceso de reforma”, en *Anuario del Gobierno Local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2011, pp. 69 - 96.

RAMIÓ MATAS, Carles, SALVADOR SERNA, Miquel y GARCÍA CODINA, Oriol, *Els determinants i la gestió de l'externalització a Catalunya. Món local i món autonòmic*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2007.

RAMOS GOROSTIZA, José Luis y ROSADO CUBERO, Ana, “Ideas económicas en torno al Servicio de abastecimiento urbano de agua en la Gran Bretaña del siglo XIX”, en *Investigaciones de Historia Económica*, núm. 1, 2015, pp. 1 - 9.

RATING, Stefan y MARTÍNEZ MATA, Yolanda, “Anàlisi jurídica de les possibilitats de remunicipalització de serveis d'interès general, des d'una òptica de competència”, en *LUX Barcelona, Revista de Transparència Metropolitana*, núm. 1, 2017, pp. 59 - 85.

REBOLLO FERREIRO, Luis F., y VILLARROYA GIL, Fermín, “Las aguas subterráneas en la ordenación del territorio: su relación con la ubicación de los asentamientos humanos en el área de Madrid”, en *Henares: revista de geología*, núm. 1, 1987, pp. 25 - 30.

REBOLLO PUIG, Manuel y VERA JURADO, Diego (Dirs.). *Derecho Administrativo. Tomo III. Modos y medios de la actividad administrativa*, Ed. Tecnos, Madrid, 2ª Edición, 2019.

REGO BLANCO, María Dolores, “Novedades sobre las sociedades de economía mixta en la Ley de Contratos del Sector Público de 2017”, en *Documentación Administrativa*, núm. 4, 2017, pp. 151 - 159.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español”, en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la Carta Europea de la Autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pp. 15 - 38.

REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma. *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Ed. Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997.

- “El nuevo diseño de las competencias locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, pp. 20 - 46.
- “Rango normativo y legislación básica (A propósito de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno al principio de preferencia de ley)”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm., 4, 1998, pp. 447 - 466.

RICHARDSON, L. *A new topographical dictionary of Ancient Rome*. Ed.: John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1992.

RIVERO YSERN, José Luis, “La protección del usuario de los servicios públicos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1978, pp. 205 - 249.

- “La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 26, 2014.

Disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503369>.

- *Manual de derecho local*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 7ª Edición, 2014.

ROBINSON, O. F., *Ancient Rome: City planning and administration*. Routledge, London and New York, 1992.

RODERICK, Floud and JOHANSON, Paul (Eds.), *The Cambridge Economic History of Modern Britain Volume I: industrialization, 1700-1860*, Ed. Cambridge University Press, 3<sup>rd</sup> Edition, Cambridge, 2006.

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José: “Entre dos aguas. Génesis y desarrollo del sistema hídrico en la Vitoria medieval: economía, urbanismo, sociedad, fiscalidad”, en DEL VAL VALDIVIESO, María Isabel y BONACHÍA HERNANDO, Juan Antonio (Coords.). *Agua y sociedad en la Edad Media hispana*. Ed. Universidad de Granada, Granada, 2012, pp. 299 - 322.

RODRIGUEZ FONT, Mariola. *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria: de la policía administrativa a la gestión de riesgos*. Ed. Marcial Pons, 2007.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “Reflexiones sobre la caducidad en el derecho público”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 5, 1994, pp. 341 - 356.

RODRÍGUEZ-ENNES, Luis. “El proceso romanizador territorial y jurídico en Gallaecia”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 8, 2004, pp. 705 - 726.

ROJAS CALDERÓN, Christian, “La distribución y redistribución de las aguas en épocas de escasez. Actividad interventora de la Dirección General de Aguas. Conflictividad administrativa y judicial”, en *Actas de Derecho de Aguas*, núm. 2, 2012, pp. 223 - 240.

- “Particularidades del servicio público de abastecimiento de agua potable. El servicio privado de interés público en los sistemas de agua potable rural (APR)”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 18, 2014, pp. 7 - 44.
- *La distribución de las aguas. Ordenación y servicio público en la administración hídrica y en la junta de vigilancia de ríos*, Ed. Thomson Reuters, Chile, 2016.
- “La gestión integrada de recursos hídricos en la regulación de aguas. Identificación y propuesta de avances, a partir de instrumentos vigentes”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, núm. 30, 2019, pp. 141 - 171.

ROSADO PACHECO, Santiago, “La instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de 10 de octubre de 1845. (Una contribución al estudio de la potestad reglamentaria en España)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 80, 2010, pp. 687 - 714.

RUBIO LLORENE, Francisco, “El bloque de constitucionalidad”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1988, pp. 9 - 38.

RUIZ DE ARBULO, Joaquín, *et al.* “La gestión del agua en la antigua *Tarraco*”, en BORAU, Laetitia y BORLENGHI, Aldo (Coords.), *Aquae Ductus: actualité de la recherche en France et en Espagne: actes du colloque international de Toulouse, 15-16 février 2013*, Fédération Aquitania, coll. «Suppléments Aquitania», Bordeaux, 2015, pp. 117 - 137.

RUIZ MAGAÑA, Inmaculada, “Consultas populares y entidades locales: a propósito de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 13, 2020, pp. 47 - 74.

RUIZ-VILLAVERDE, Alberto, “Reflexiones sobre la gestión de los servicios urbanos del agua: un recorrido histórico del caso español”, en *Agua y Territorio*, núm. 1, 2013, pp. 31 - 40.

SÁENZ DE PABLO, Pau. “El Rec Comtal”, en *Finestrelles*, núm. 13, 2005, pp. 221 - 245.

SALA ARQUER, José Manuel. *El principio de continuidad de los servicios públicos: su origen en derecho español*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1977.

SALAS, Nicolás. *Sevilla, crónicas del siglo XX*, Tomo I, 1895 - 1920, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1991.

SALINAS ALCEGA, Sergio, “El derecho a la información medioambiental en el ordenamiento jurídico internacional”, en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.), *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Ed. Iustel, Madrid, 2008, pp. 221 - 285.

SALVADOR ARMENDÁRIZ, María Amparo, “El principio constitucional de estabilidad presupuestaria en el marco de la macroeconomía: consecuencias y dificultades de su juridificación”, en *Revista de Derecho Público: teoría y método*, núm. 2, 2020, pp. 161 - 206.

SALVADOR CRESPO, María Teresa, “Contenido y alcance de la autonomía local en el título VIII de la Constitución española”, en SALVADOR CRESPO, María Teresa. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado*

*autonómico*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública; Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007, pp. 31 - 84;

- “La Ley reguladora de las bases del régimen local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local”, en SALVADOR CRESPO, María Teresa. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública; Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007, pp. 101 y ss.
- *El gobierno local en España*, Ed. Marcial Pons, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Paulo, 2019.

SÁNCHEZ GARCÍA, Alfonso, “La importancia de la transparencia activa y asequible en el servicio de abastecimiento de agua potable para la prosecución de una ciudad inteligente”, en NAVARRO CABALLERO, Teresa María (Dir.), *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2019, pp. 181 - 213.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Luis y TERHORST, Philipp, “Cochabamba, Bolivia: asociaciones públicas y colectivas tras la guerra del agua”, en VV.AA, *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*, Ed. El Viejo Topo, España, 2005, pp. 131 - 193.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo: Parte general*, 12a ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2016.

SANCHO DEL VALLE, Fernando, “La empresa mixta, un modelo de éxito en la gestión del ciclo integral del agua”, en MELGAREJO MORENO, Joaquín y FERNÁNDEZ ARACIL, Patricia (Coords.), *Congreso Nacional del Agua Orihuela: innovación y sostenibilidad*, Ed. Universidad de Alicante, 2019, pp. 693 - 712.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General II*, 2ª edición, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

- *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Ed. Iustel, 3ª Edición, Madrid, 2015.
- *Principios de Derecho Administrativo General, Parte II*, Ed. Iustel, Madrid, 2018.

SANTIAGO IGLESIAS, Diana, “Fórmulas para la gestión conjunta de los servicios públicos locales”, en MELLADO RUIZ, Lorenzo y FORNIELES GIL, Ángel (Dirs.), *Gestión cooperativa en el ámbito local*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 88 - 132.

SAURA ESTEPÀ, Jaume, “Noción, fundamento y viabilidad de los derechos humanos emergentes: una aproximación desde el derecho internacional”, en BADIA MARTÍ, Ana, PIGRAU I SOLÉ, Antonio y OLESTI RAYO, Andreu, *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2009, Vol. 1, pp. 679 - 698.

- “Aigua i Drets Humans: les bases del dret humà a l'aigua”, en *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*, sèrie Carta de Drets Humans Emergents, Ed. Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2009, pp. 110 - 124.
- “El Derecho Humano al Agua potable y al Saneamiento en perspectiva jurídica internacional”, en *Derechos y libertades: revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, núm. 26, 2012, pp. 145 – 180.

SCHEIDEL, Walter; MORRIS, Ian; SALLER, Richard (Eds.). *The Cambridge economic history of the greco-roman world*. Ed. Cambridge University Press, 2008

SECCHI, Bernardo, “*La città dei ricchi e la città dei poveri*”. Ed. Laterza, 2013.

SERRANO TUR, Lúdia, *Aguas dulces y derecho internacional: el agua como bien común y como derecho humano desde la perspectiva de desarrollo sostenible*, Ed. Huygens, Barcelona, 2014.

SERRIGNY, D. *Droit Public et Administratif Romain ou institutions politiques, administratives, économiques et sociales de l'empire romain du IVe au VIe siècle (de Constantin a Justinien)*. Tome Second. Aug. Durand, Libraire-Éditeur, Paris, 1862.

SEXTO JULIO FRONTINO, *De Aqvaeductv vrbis romae. Las canalizaciones de agua de la ciudad de Roma. Estudio introductorio, traducción y notas de David Paniagua*, Ed. Libros Portico, Zaragoza, 2017.

SHIVA, Vandana, *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, Ed. Siglo Veintiuno Editores, México DF, 2003.

SIMOU, Sofia, *Derecho local del cambio climático*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2020.

SINAÏ, Agnès, *L'eau à Paris. Retour vers le public*, publié par Eau de Paris, Paris, Seconde édition, avril 2014.

SOLÉ-TURA, Jordi, *Introducción al régimen político español*, Ed. Ariel, 1972.

SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2005.

- *La gestión de los servicios públicos locales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

SPADONI, Bruno, “L’evoluzione istituzionale e organizzativa dei servizi pubblici locali dalla municipalizzazione alla liberalizzazione”, en *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, pp. 1 - 24.

STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, Ed. Antonio Bosch, Tercera edición, Barcelona, 2003.

SUÁREZ-VARELA MACIÁ, Marta, “¿Está relacionada la eficiencia en el servicio urbano de agua con la titularidad del gestor?”, en *Agua y Territorio*, núm. 6, 2015, pp. 108 - 122.

TAMAMES, Ramón. *Los monopolios en España*, Ed. ZYX, S.A., Madrid, 1968.

TARRÉS VIVES, Marc, “La calidad del agua como concepto jurídico”, en MONTORO CHINER, María Jesús (Coord.), *El agua: estudios interdisciplinarios*, Ed. Atelier, Barcelona, 2009, pp. 23 - 35.

TAVARES, Rodrigo, *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*, Ed. Oxford University Press, 2016.

TAYLOR, Rabun. “Torrent or Trickle? The Aqua Alsietina, the Naumachia Augusti, and the Transtiberim”, en *American Journal of Archaeology*, Vol. 101, núm. 3, 1997, pp. 465 - 492.

TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.), *El Estado Social y sus exigencias constitucionales*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

TODOLÍ SIGNES, Adrián (Dir.) y MARTÍNEZ SALDAÑA, David (Coord.), *Remunicipalización de servicios, sucesión de empresa y trabajadores indefinidos no fijos*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

TORNOS MAS, Joaquín, “Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 245, 1990, pp. 23 - 36.

- “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, pp. 32 - 49.
- “La liberalización de servicios públicos locales y modalidades de actuación local en los sectores liberalizados”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 7, 2017, pp. 103 – 114.
- “La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43, 2017, pp. 12 - 30.
- “La remunicipalización de los servicios públicos locales”, en FONT I LLOVET, Tomàs y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coords.), *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Benidorm - Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local y Iustel, Madrid, 2017, pp. 21 - 80.
- “La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018, pp. 14 - 19.

TORREGROSA, Teresa; SEVILLA, Martín y CARMONA, Zaida, “¿Necesitaríamos una agencia reguladora de los servicios de agua en España?”, en *VIII Congreso Ibérico de Gestão e Planeamiento de Água*, Ed. Fundación Nueva Cultura del Agua y Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa, 2013, pp. 678 - 688.

TORRES LÓPEZ, María Asunción, “El servicio público de abastecimiento de agua potable a varios municipios por una misma empresa municipal”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 1141 - 1166.

- “La creciente importancia de la reutilización de las aguas residuales urbanas en un entorno de escasez hídrica. Novedades en la Unión Europea”, en



MELGAREJO MORENO, Joaquín y FERNÁNDEZ-ARACIL, Patricia, (Coords.): Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad, 2018, pp. 647 - 664.

TOSCANO GIL, Francisco. *El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*, Ed. Iustel, Madrid, 2010.

- “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, 2011, pp. 112 – 120.
- “Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial”, en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 93, 2012, pp. 65 - 91.

TRILLO SAN JOSÉ, Carmen. *El agua en al-Andalus*, Ed. Sarriá, Málaga, 2009.

TRINDADE, Luísa. “A água nas cidades portuguesas entre os séculos XIV e XVI: a mudança de paradigma”, en LOZANO BARTOLOZZI, María del Mar y MÉNDEZ HERNÁN, Vicente (Coords.), *Patrimonio cultural vinculado con el agua: paisaje, urbanismo, arte, ingeniería y turismo*, Editora Regional de Extremadura, Mérida, 2014, pp. 367 - 380.

VALDOVINOS, Joyce, “The remunicipalisation of Parisian water services: new challenges for local authorities and policy implications”, en *Water International*, vol. 37, núm. 2, 2012, pp. 107 - 120.

VALEIRO SOLSONA, Carlos, “Los orígenes del abastecimiento de agua a la ciudad de La Coruña”, en BORES, Fernando (Coord.), *Actas del segundo congreso nacional de historia de la construcción: A Coruña, 22 - 24 de octubre de 1998*, Ed. Universidade da Coruña, A Coruña, 1998, pp. 483 - 488.

VALLAURE, Javier, “Algunas consideraciones sobre aguas públicas: el problema de su dominialidad. Referencias a la legislación española”, en *Revista de la Universidad de Oviedo*, núms. XIII y XIV, Año IV, 1943, pp. 59 - 77.

VALVERDE Y PERALES, Francisco. *Historia de la Villa de Baena*, Ed. Imprenta y librería de la viuda é hijos de J. Peláez, Toledo, 1908.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Demanio, obra pública y servicio público en el abastecimiento de aguas a la población: el problema de la caducidad por término de las concesiones en la materia”, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 291, 2003, pp. 1197 - 1225.

VELASCO CABALLERO, Francisco, “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía”, en *Anuario de Gobierno Local*, 2004, pp. 117 - 160.

- “Autonomía Municipal”, en *II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, 2007.

- *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.

VENNING, Timothy (Ed.), *A chronology of the Byzantine Empire*, Edited by Palgrave Macmillan, Nueva York, 2006.

VIKERS, John and WRIGHT, Vincent, “The politics of industrial privatization in Western Europe: an overview”, en VIKERS, John and WRIGHT, Vincent (Eds.), *The politics of privatization in Western Europe*, Ed. Taylor & Francis e-Library, 2005, pp. 1 - 28.

VILALTA REIXACH, Marc, et al. *La gestió mancomunada de serveis en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2016.

VILLAGRASA ELÍAS, Raúl. *La red de hospitales en el Aragón medieval (ss. XII - XV)*, Ed. Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2016.

VILLALBA I VARNEDA, Pere. *Roma a través dels historiadors clàssics*, Edicions Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 1996.

VILLANUEVA LARRAYA, Gregoria, “Rafael Gasset: “La política hidráulica” en la acción de gobierno”, en *Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, núm. 1, 1987, pp. 439 - 459.

VILLAR PALASÍ, José Luis, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 3, 1950, pp. 53 - 130.

- “La eficacia de la concesión y la cláusula “sin perjuicio de tercero””, en *Revista de Administración Pública*, núm. 5, 1951, pp. 147 - 234.

VILLAR ROJAS, Francisco José, *Privatización de servicios públicos: la experiencia española a la luz del modelo británico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

- “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la gestión de los servicios públicos”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58 - 59, 2016, pp. 96 - 106.

- “La potestad de secuestro o de intervención del servicio público”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 212, 2020, pp. 87 - 112.

VIRGILI BLANQUET, María Antonia, *Desarrollo urbanístico y arquitectónico de Valladolid (1851 - 1936)*, Ed. Ayuntamiento de Valladolid, Valladolid, 1979.

VITRUBIO, *De Architectura*, [Edición Digital]

Disponible en: [http://aparejadoresacc.com/wp-content/uploads/Vitruvio\\_Polion\\_Marco.pdf](http://aparejadoresacc.com/wp-content/uploads/Vitruvio_Polion_Marco.pdf)

VIZCAÍNO, José Antonio, *Historia de la villa de Madrid. De los orígenes a la actualidad*, Editorial Optima, Barcelona, 2000.

VOLTES BOU, Pedro, *Historia del abastecimiento de agua a Barcelona*, Ed. Sociedad General de Aguas de Barcelona, Barcelona, 1967.

VV.AA, *La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privada*, Ed. ESADE y Cambra de Comerç de Barcelona, Barcelona, 2018.

VV.AA, *Pobreza energética. Regulación jurídica y protección de los derechos de las personas*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya y TransJus, Institut de Recerca de la Facultat de Dret, Barcelona, 2018.

VV.AA, *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*, Ed. El Viejo Topo, España, 2005.

VVAA. *El libro primero de ordenanzas del Concejo de Córdoba. Edición y Estudio Crítico*. Ed. Compobell, Madrid, 2016.

WARREN, Mark E. “What is political?”, en *Journal of Theoretical Politics*, núm. 11, 1999, pp. 20 - 231.

WELZER, Harald. *Guerras climáticas: por qué mataremos (y nos matarán) en el Siglo XXI*, Ed. Kats, Madrid, 1ª Edición, 2010.

WISSEN, Markus y NAUMANN, Matthias, “A new logic of infrastructure supply: the commercialization of water and the transformation of urban governance in Germany”, en *Social Justice*, vol. 3, núm. 3, 2006, pp. 20 - 37.

WOLLMAN, Helmut y MARCOU, Gérard (Eds.), *The provision of public service in Europe. Between State, Local Government and Market*, Ed. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Reino Unido, 2010.

WOLLMAN, Hellmut, “La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un «retorno» a las gestiones públicas/municipales?”, *Cuadernos de Derecho local*, núm. 31, 2013, págs. 70 – 80.

- “Delivering of public services in Europe: is (re-) municipalization a promising perspective?”, en Вестник Омского университета. Серия «Экономика» [*Boletín de la Universidad de Omsk, Serie Economía*], 2014, núm. 2, pp. 94 - 98.
- “Public and personal social services in european countries from public/municipal to private - and back to municipal and “third sector” provision”, en *International Public Management Journal*, núm. 21, Vol. 3, 2018, pp. 413 - 431.
- “Alemania”, en TORNOS MAS, Joaquín (Dir.), *Observatorio del Ciclo del Agua 2019*, Ed. Aranzadi, 2020, pp. 25 - 44.
- “La provisión de servicios públicos municipales: ¿Un movimiento pendular?”, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm. 26, 2019, pp. 15 - 29.

ZORZI, Andrea. “Las Comunas”, en ECO, Umberto (Coord.). *La Edad Media II: Catedrales, caballeros y ciudades*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2010, pp. 115 - 120.