

CAPÍTULO VI
ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA EN ESPAÑA

6.1 Introducción

Para el estudio de este capítulo, partimos de varias premisas; la primera es que: España es un Estado compuesto, y coexisten tres Administraciones (Estado, comunidades autónomas y municipios). Esta distribución del Poder Público en tres personas jurídicas territoriales distintas, implica la existencia de competencias exclusivas para cada una, pero también la concurrencia de algunas de ellas.

La segunda premisa, parte del hecho de que existen servicios que superan el ámbito municipal (supralocal) o que tienen repercusión fuera de ellos⁴⁴⁰ y servicios locales propiamente⁴⁴¹. Distribuyendo las competencias sobre los primeros, entre el Estado y las comunidades autónomas y dejando los segundos, en manos de los municipios.

Por último, el abastecimiento y saneamiento de aguas, en sentido técnico, presentan dos fases: en el abastecimiento, conseguimos la fase de aducción⁴⁴² (servicio en alta) y la fase de distribución⁴⁴³ (servicio en baja). Mientras que las fases del saneamiento son: el alcantarillado⁴⁴⁴ y la depuración⁴⁴⁵.

Ahora bien, he dicho anteriormente y tengo que referirme a ello nuevamente, que la administración de cuencas en España, supone la asunción de competencias por las confederaciones hidrográficas en las cuencas intercomunitarias, de manera que al Estado a través de estas, le corresponde la gestión integral de la cuenca, con lo cual debe autorizar o conceder a los diversos usuarios de la cuenca para poder hacer uso privativo de las aguas y demás bienes del dominio público hidráulico. Además, el Estado tiene atribuciones para la construcción de obras de interés general, como por ejemplo las obras de abastecimiento, potabilización y desalación), cuya realización afecte a más de una comunidad; comparte responsabilidades en la construcción de obras de saneamiento y tiene competencias en materia de autorización de vertidos directos a las cuencas hidrográficas intercomunitarias y calidad de las aguas.

Las comunidades autónomas también tienen competencias para la gestión del agua cuando poseen cuencas internas, con las mismas funciones señaladas para el Estado en las cuencas intercomunitarias y también cumplen funciones, como consecuencia de la declaratoria de interés autonómico, dado el carácter supramunicipal de ciertos servicios y construcción de obras, en materia de abastecimiento y saneamiento.

440 La Ley parte de una nueva consideración del abastecimiento y saneamiento, regulándolos en función de los ámbitos territoriales que resulten afectados. De acuerdo con ello, se consideran de interés supramunicipal aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites del término municipal o que tienen evidentes repercusiones fuera de ellos. La aducción o traída de aguas, incluso embalses, captaciones y grandes redes pueden precisar el recurso a otros ámbitos para encontrar las condiciones exigidas para un buen abastecimiento. Exposición de motivos de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. BO No. 298, de 7 de febrero de 1985. Igualmente los servicios de depuración de aguas residuales que inciden en la contaminación del agua que circula por los territorios de varios municipios.

441 Por ejemplo, la distribución del agua desde los depósitos hasta las acometidas y la recogida de agua residuales hasta la depuradora. Exposición de motivos de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.

442 La aducción incluye la captación, alumbramiento, embalse, conducción por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua.

443 La distribución comprende la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta las acometidas particulares.

444 Alcantarillado: recogida de aguas residuales y pluviales, y su evacuación a los distintos puntos de vertido.

445 Depuración: Devolución a los cauces o medios receptores, convenientemente depuradas.

Finalmente, y no por ello menos importantes, están los municipios y sus competencias en distribución de aguas y alcantarillado, con la advertencia, en primer lugar que para la prestación de estos servicios, es necesario la realización de obras, que en muchas oportunidades escapan a las posibilidades técnicas y financieras de los municipios, requiriendo entonces financiación del Estado y de las comunidades autónomas, y en segundo lugar, que los municipios no tienen competencias sustantivas en materia de dominio público hidráulico, pero sin embargo, su actuación incide indirectamente en las mismas, como tendremos oportunidad de señalar.

A pesar de las apreciaciones anteriores, la distribución de competencias a la que se hace referencia no es pacífica, por lo que deben verificarse las alternativas que la legislación española tiene para resolver esta situación. Así pues, la metodología utilizada será el análisis de la legislación del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios, sin olvidar la normativa comunitaria, para comprender su distribución entre cada nivel y el grado de cooperación.

Por tanto, el capítulo va a dividirse en tres partes. Una referida al abastecimiento de aguas a las poblaciones. La segunda, dirigida a determinar las competencias de los distintos niveles territoriales en saneamiento de aguas residuales y una tercera, como especie de resumen, en la que analizaré dos leyes autonómicas, en las que se determinan de manera distinta las competencias locales y de las comunidades autónomas en abastecimiento y saneamiento de aguas.

6.2 Distribución de competencias en materia de abastecimiento de agua a las poblaciones en España

El abastecimiento de aguas es una actividad compleja, compuesta de varias operaciones, en la que intervienen el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. En el ámbito normativo de abastecimiento, sucede algo similar, la labor legislativa ha sido prolífica y coexisten normas de la Comunidad Europea, del Estado, de las comunidades autónomas y de los municipios que regulan la materia.

En cuanto a la normativa comunitaria, destaca la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, y que trataré en el Capítulo IX, por su relación con la protección de las aguas.

Dentro de las normas del Estado, pueden mencionarse algunas leyes sectoriales, como la legislación urbanística⁴⁴⁶ y la legislación sanitaria. También, se encuentran referencias al abastecimiento de aguas, en la Ley de Aguas, sobre todo referidas a la planificación, calidad de las aguas, concesiones, etc, y por supuesto, en la Ley del Régimen Local.

Varias comunidades autónomas, han legislado en materia de abastecimiento de aguas, haciendo uso de distintos títulos competenciales, como sanidad, protección del ambiente y por su relación con el abastecimiento, también en la legislación de saneamiento. Así tienen leyes de abastecimiento y saneamiento, las comunidades de Madrid, Cataluña, el Principado de Asturias, Aragón y Castilla La Mancha⁴⁴⁷, entre otras.

446 Artículo 8 a) Suelo Urbano es aquel que entre otras condiciones establecidas en el artículo cuenta con abastecimiento de aguas. Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones. BOE núm. 89, de 14 de abril. Así también el artículo 42.3 No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales. Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. BOE de 29 de abril de 1986.

447 V. Ley 17/1984, de 20 diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid... . V. igualmente: Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña; Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias; Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua, de Aragón. BO. núm. 64/2001, de 1 junio

Pues bien, entrando en materia y haciendo referencia específicamente a la definición de abastecimiento de agua a la población, de acuerdo con FANLO LORAS Antonio, “comprende las instalaciones de captación, depósito, tratamiento de potabilización, redes de distribución en alta y en baja”⁴⁴⁸.

Esta definición permite entender, que existen varias actividades en el abastecimiento de aguas. Esas múltiples actividades, son divididas técnicamente en dos fases: La aducción (servicio en alta)⁴⁴⁹ y la distribución (servicio en baja)⁴⁵⁰. La aducción incluye la captación, alumbramiento, embalse, conducción por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua⁴⁵¹. Para SETUÁIN MENDÍA Beatriz, esta fase tiene por objeto “acercar el agua desde el lugar en que se encuentre hasta el punto desde el que debe procederse a su distribución”⁴⁵². La ley aragonesa agrega en esta fase “las acciones para hacerla apta para su uso”⁴⁵³. La fase de distribución (abastecimiento en baja), ampararía la acometida –o enlace de la red de distribución con la instalación interior de fontanería– y la distribución propiamente dicha⁴⁵⁴.

Entendidas las fases del abastecimiento, cabría preguntarnos, en segundo término, cuál es el uso que puede darse al agua. Puede usarse indistintamente para la agricultura, industria, etc. o al contrario, tiene algunas limitaciones. MARTÍN MATEO Ramón en este sentido dice que el abastecimiento o suministro de agua⁴⁵⁵ es “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 industria, incorporadas a los núcleos urbanos o constituyendo complejos independientes”⁴⁵⁶.

Partiendo entonces de esa limitación, conviene remarcar que el suministro de aguas, excluye el uso del agua en la agricultura y los usos industriales que no estén incorporados a los núcleos urbanos. Esta exclusión tiene un sentido práctico y realista, por cuanto estos dos usos, superan en la mayoría de las oportunidades al abastecimiento poblacional.

2001. BOE núm. 148/2001, de 21 junio 2001 y la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. DOCM núm. 83, de 8 de julio. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2002.

448 FANLO LORAS Antonio. Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales. En: ESTEVE PARDO José (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Diputación de Barcelona. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 310.

449 La Ley del Plan Hidrológico Nacional recoge esta terminología, señalando en el artículo 3 Definiciones “g) Sistemas de abastecimiento en alta: abastecimiento de aguas para comarcas, mancomunidades, o agrupaciones de municipios en régimen de servicio público. V. Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001; corrección de errores en BOE núm. 184, de 2 de agosto.

450 Términos usados por ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*. Editorial Comares, S.L. Granada, España: 1999. Pág. 96-97.

451 Artículo 1.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid...

452 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. Abastecimiento de aguas. En: BALLESTEROS FERNÁNDEZ Angel y otros (Coordinadores). *Diccionario Enciclopédico El Consultor*. 2da. Edición. Tomo I. A-C. Madrid, España. 2003. Pág. 20.

453 Artículo 6 ...la aducción de agua, comprende la captación de ríos, manantiales, pozos o embalses y las infraestructuras de conducción hasta la cabecera de los sistemas de distribución o los puntos de conexión con éstos. Las infraestructuras de conducción pueden incluir también instalaciones de almacenamiento intermedio o potabilización cuando así resulte conveniente para optimizar el conjunto del abastecimiento, en particular cuando se trate de sistemas supramunicipales.

454 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. Abastecimiento de aguas. En: BALLESTEROS FERNÁNDEZ Angel y otros (Coordinadores). *Diccionario Enciclopédico...* Pág. 20

455 El autor parece utilizar indistintamente ambos términos, aunque claramente hace alusión al suministro de aguas.

456 MARTÍN MATEO Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. II. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España: 1992. Pág. 54.

Por su parte, ni la Ley de Aguas ni el RDPH contiene una definición de abastecimiento de aguas a poblaciones, salvo lo añadido en el artículo de los usos del agua⁴⁵⁷. En este sentido, puede servir de ejemplo la calificación de la Ley Catalana, que incluye dentro de los usos del agua, los llamados usos domésticos e incluye: 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 agua que puedan considerarse consumos inherentes o propios de la actividad humana no industrial, ni comercial, ni agrícola, ni ganadera⁴⁵⁸.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica intenta delimitar el término y señala que solamente debería incluirse: “el suministro de recursos hidráulicos para la provisión de necesidades que exigen los ciudadanos en su vida diaria: agua para la bebida y la preparación de alimentos, para la higiene, para el desenvolvimiento de las actividades cotidianas, para el riego de las calles y jardines, etc.”⁴⁵⁹. Para calificar el suministro, no tiene importancia indagar si las necesidades de agua surgen de un núcleo urbano más o menos amplio, pues este dato no es fundamental porque el abastecimiento poblacional puede producirse aun en viviendas más o menos aisladas⁴⁶⁰.

MARTÍN RETORTILLO Sebastián plantea que debería establecerse diferencias entre los distintos usos dentro del renglón de “abastecimiento poblacional”, ya que entran usos como por ejemplo, el riego de calles y parques, usos industriales y deportivos, que no son propiamente abastecimiento poblacional. Son matices a tenerse en cuenta, porque si en otros aprovechamientos como los agrícolas e industriales, se buscan formulas para reducir el consumo, no hay razón para que esos mismos criterios no se apliquen a la heterogénea utilización de los recursos que se llevan a cabo bajo la cobertura genérica de abastecimiento poblacional⁴⁶¹.

En descargo de esta apreciación, puede decirse que el organismo de cuenca, sí puede fijar pautas o establecer límites respecto del uso del agua, distinto al calificado de “abastecimiento poblacional”, ya que el TRLAg. y el RDPH reconocen la inclusión dentro del abastecimiento poblacional, el agua para las industrias, pero utiliza la expresión “de poco consumo”; de manera que el organismo de cuenca, tiene la posibilidad de limitar el uso del recurso, que tenga como fin, el uso industrial u otros, que no sean propiamente de abastecimiento poblacional. Así el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, establece limitaciones o dotaciones máximas admisibles de abastecimiento “urbano”⁴⁶², incluidas las necesidades industriales integradas en la red, salvo justificación adecuada. Asigna unos valores por habitante por día, referidos al recurso en su punto de captación, tomando en consideración la población permanente y

457 V. Artículo 60. 3 TRLAg. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de aguas situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

458 Artículo 2.16 a) Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

459 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El Abastecimiento de agua en España*. Editorial Thomson. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, España: 2004. Pág. 244-245.

460 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El abastecimiento de Agua en España...* Pág. 249.

461 MARTÍN RETORTILLO Sebastián. *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1997. Pág. 298.

462 El Plan Hidrológico utiliza el término “abastecimiento urbano” e incluye dentro de este renglón los domésticos, municipales, comerciales, industriales de poco consumo, de servicios y ganaderos y otros de escasa importancia conectados a las redes municipales. Artículo 7, Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio. BOE. Núm. 222, de 16 de septiembre de 1999.

la estacional y en relación con el uso industrial, elabora una tabla de usos por sectores de industria, que tienen carácter indicativo, cuando se carezcan de los estudios específicos⁴⁶³.

Otra posible solución es el uso de aguas reutilizadas, que aunque en la actualidad, no esté generalizado, existen Leyes que la promueven, como por ejemplo la Ley 1/1994, de Abastecimiento y Saneamiento de Asturias⁴⁶⁴.

Pues bien, entendido que el abastecimiento poblacional presenta dos fases (aducción y distribución) y que el uso de las aguas bajo este renglón, incluyen la provisión de agua para atender las necesidades que exigen los ciudadanos en su vida diaria: agua para la bebida y la preparación de alimentos, para la higiene, para el desenvolvimiento de las actividades cotidianas y el agua para las industrias de poco consumo situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. Merece la pena preguntarnos cuál es el ente o entes con competencia en esta materia y cuál es el régimen jurídico aplicable. Interrogantes que trato de aclarar en los próximos epígrafes.

6.2.1 Competencias del Estado

Tomando en consideración la declaración de la Ley de Aguas de que todas las aguas forman parte del dominio público hidráulico⁴⁶⁵, debemos concluir que el Estado tiene competencias en el tema del abastecimiento a las poblaciones. En primer lugar, tomando en consideración la clasificación de las cuencas supracomunitarias e intracomunitarias, le corresponderá otorgar la autorización o la concesión⁴⁶⁶ para la construcción de obras para la captación del agua en las cuencas supracomunitarias, así como la concesión para el uso de las aguas⁴⁶⁷.

En segundo lugar, porque declarado por la Ley de Aguas en el artículo 60 que “el abastecimiento de agua a las poblaciones”, es el primero de todos los usos, al Estado le corresponde incluir en los planes hidrológicos de cuencas (cuencas supracomunitarias), los usos y demandas existentes y previsibles⁴⁶⁸; y en el Plan Hidrológico Nacional, las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones e incluso tiene potestad expropiatoria a favor de un determinado uso⁴⁶⁹, ordenando que en los planes hidrológicos se respete la supremacía del abastecimiento poblacional, aunque para ello deba sacrificarse los caudales ecológicos⁴⁷⁰.

Finalmente, corresponde a la administración estatal la construcción de obras de interés general (abastecimiento, potabilización y desalación de las aguas)⁴⁷¹, es decir obras “para poner el agua en los depósitos

463 V. Artículo 8 Dotaciones para usos urbanos y Anejo 2. Orden 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones del contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro...

464 Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias. Disposición Adicional Cuarta. La Administración del Principado promoverá que el uso por las entidades públicas de la alimentación de fuentes ornamentales, bocas de riego y extinción de incendios, así como el riego de parques, jardines y zonas verdes de instalaciones deportivas tenga lugar con agua reutilizada, tras el correspondiente proceso de depuración.

465 Salvo el régimen transitorio, para el uso del agua, bajo el régimen de la Ley de Aguas de 1879, que la Ley de Aguas de 1985 y luego la reforma de 1999 respetan. V. Disposiciones Transitorias Primera a Cuarta de TRLAg.

466 Art. 59 TRLAg. y Artículo 24 LPHN.

467 V. en este sentido el régimen jurídico aplicable a las concesiones demaniales Capítulo VII, de esta investigación.

468 V. Artículos 42 TRLAg y 74, 75, 76 y 77 RAPA.

469 V. Artículo 60 TRLAg.

470 V. Artículos 60.3 TRLAg. y 59.7 TRLAg.

471 Artículo 46 TRLAg. V. también Capítulo VIII, “Planificación y construcción de obras hidráulicas”. Epígrafe sobre las obras de interés general.

de cabecera, todo ello a partir de las tomas en un embalse, en un río, en campos de pozos para captar aguas subterráneas (no debe olvidarse que una tercera parte de los españoles beben aguas subterráneas) o sencillamente en el mar, para el supuesto de plantas desalinizadoras⁴⁷², y la “gestión y explotación de las instalaciones”⁴⁷³ y la regulación básica en materia de sanidad, pues el abastecimiento de agua a las poblaciones debe cumplir con unas condiciones de calidad para poder ser utilizada⁴⁷⁴.

6.2.2 Comunidades autónomas

Como ha quedado dicho, en sentido técnico el abastecimiento de aguas presenta dos fases: la aducción y el suministro de aguas. Las comunidades autónomas tienen competencias principalmente sobre la primera fase, para lo cual podrán celebrar convenios con el Estado y los municipios. EMBID IRUJO Antonio comenta que las intervenciones de las comunidades autónomas en esta materia derivan principalmente del «interés» autonómico y del carácter supramunicipal de las obras a realizar para el abastecimiento de agua⁴⁷⁵.

Así pues, la mayoría de las comunidades que tienen leyes de abastecimientos de aguas se atribuyen competencias para la elaboración y aprobación definitiva del Plan Director⁴⁷⁶, en cuya elaboración participen los entes locales; construcción, gestión y explotación de obras y la aprobación y control del régimen financiero, entre otras⁴⁷⁷. Generalmente estas competencias son ejecutadas por un ente adscrito a la comunidad autónoma que, en el caso de Madrid es la Empresa Canal Isabel II; en Aragón, el Instituto Aragonés del Agua y en Castilla La Mancha, la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha.

472 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España...* Pág. 96-97.

473 SÁINZ MORENO Fernando. *Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento*. En: SOSA WAGNER Francisco. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo II. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. Pág. 1936.

474 V. Ley 14/1986, de 25 de abril, *General de Sanidad* y el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano (incorpora al la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998, al derecho interno español). Esta Directiva recoge los avances y progresos de los últimos años en lo que a las aguas de consumo humano se refiere, estableciendo las medidas sanitarias y de control necesarias para la protección de la salud de los consumidores. V. detalles en Capítulo IX, “Protección de las Aguas”.

475 EMBID IRUJO Antonio. *Competencias de las Administraciones Públicas en materia de agua*. En: LEÓN GROSS Jorge (Coordinador). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Editado por el Colegio de Abogados de Málaga y Editorial Aranzadi. Navarra, España: 1999. Pág. 57.

476 Artículo 5. Planes directores. 1. El plan director de obras a que se refiere el art. 2.1,a) de la presente Ley, recogerá justificadamente las infraestructuras que en materia hidráulica deberán realizarse en Asturias, tanto de nueva planta como de mejora de las existentes o de interrelación entre ellas, para asegurar con la mayor garantía posible la prestación de los servicios. 2. El plan director de gestión al que se refiere el precepto indicado en el apartado anterior, establecerá los niveles mínimos de prestación de los servicios y de calidad exigibles. Contendrá, asimismo, respecto a los sistemas de abastecimiento declarados de interés de la Comunidad Autónoma, las medidas que aseguren una actuación coordinada de las distintas administraciones competentes en el ciclo del agua para garantizar el suministro de agua en casos de urgencia y necesidad, a consecuencia de sequía, desabastecimiento de poblaciones por averías, contaminación de las fuentes de alimentación o cualquier otra situación catastrófica, determinando para cada caso los puntos de la red desde los que se efectuarán los suministros, sustituyendo total o parcialmente los caudales de cada consejo afectado por otros de origen diferente. Determinará igualmente las compensaciones que procedan a los titulares de los recursos que se utilicen en favor de otros usuarios. Especificará, asimismo, las instalaciones y servicios concretos cuya gestión será financiable con cargo al canon de saneamiento regulado por la presente Ley. 3. Los planes directores serán aprobados por acuerdo del Consejo de Gobierno. Reglamentariamente se determinará el procedimiento de elaboración de los planes garantizándose en todo caso la participación de las entidades locales afectadas y siendo preceptivo un período de información pública. Ley 1/1994, de 21 de febrero, *sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias*.

477 V. Artículo 2.2 Competencias de la Comunidad de Madrid. Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid... V. igualmente Artículo 2. Competencias del Principado de Asturias.

También a las comunidades autónomas, le corresponden las funciones comentadas en el epígrafe anterior del Estado (otorgar concesiones, planificación, etc.), cuando posean cuencas hidrográficas intra-comunitarias.

Por último, en materia sanitaria las comunidades autónomas tienen competencia para vigilar la calidad de las aguas de consumo público y la idoneidad técnica y sanitaria de las instalaciones que conforman su abastecimiento⁴⁷⁸.

6.2.3 Municipios y demás entes locales

El suministro de aguas como competencia de interés local ha estado presente desde hace muchos años. La razón principal de este presupuesto parte de la necesidad vital del suministro de agua. De forma explícita la competencia en materia de suministro de aguas a las poblaciones, como servicio público, fue recogida en el Real Decreto-ley de 12 de abril de 1924, pero encuentra destacados antecedentes en la Ley de Obras Públicas de 1877, en la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y en la Ley de Régimen Local (Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955)⁴⁷⁹.

La vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, hace referencia en tres artículos, al abastecimiento de aguas. En el artículo 25.2.1), 26.1 a) y en el 86.3. De acuerdo, al 25.2.1), los Municipios tienen competencia en el suministro de agua potable, pero esta competencia al igual que las otras enunciadas en el artículo, están sometidas a lo establecido en las Leyes estatales o de las comunidades autónomas (Art. 25.3 LRBRL).

Por su parte, el artículo 26.1. a), considera como servicio mínimo, obligatorio para todos los municipios entre otros, al abastecimiento domiciliario de agua potable.

Mientras que el artículo 86.3 LRBRL, prevé que el abastecimiento de agua es una competencia que puede reservarse a los entes locales, sometiéndola previamente a la doble aprobación del pleno de la Corporación y del órgano de gobierno de la comunidad autónoma cuando estas actividades se ejerzan en régimen de monopolio (Art. 86.3 LRBRL).

Ahora bien, de conformidad con el primero de los artículos mencionados, los municipios podrán asumir realmente esta competencia, siempre que una Ley estatal o autonómica se la otorgue, de acuerdo con el artículo 2 LRBRL. En este sentido suscribo la posición del doctor FANLO LORAS Antonio, al señalar que el artículo 25.2 LRBRL, no atribuye competencias a los municipios, sino que es un listado de materias sobre las cuales los municipios tienen interés, pero será necesario, que el legislador sectorial (mediante una Ley estatal o de las comunidades autónomas)⁴⁸⁰, acuerde al municipio la asunción de esta competencia y los límites de la misma, derivados del interés supralocal que pueda resultar.

Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias. V. también Artículo 7. Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Ley 6/2001, de 17 de mayo, *de Ordenación y Participación de la Gestión del Agua*, de Aragón. BO. núm. 64/2001, de 1 junio 2001. BOE núm. 148/2001, de 21 junio 2001. Por último, V. Artículo 6. Competencias de la Administración regional en Ley 12/2002, de 27 de junio, *reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*. DOCM núm. 83, de 8 de julio. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2002.

478 V. artículo 148.1.21 CE Competencias en materia de sanidad e higiene. Las comunidades han dictado también normas sobre la calidad del agua de consumo. V. Capítulo IX, donde se mencionan varios decretos de las comunidades autónomas referidos a las redes de control y vigilancia de las aguas potables de consumo público.

479 MESTRE DELGADO Juan Francisco. *El servicio público de distribución de aguas...* Pág. 1647.

480 V. FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración. En: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. No. 266. Editado por Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio para las Administraciones

Esta doctrina no es aceptada pacíficamente, por cuanto hay autores que interpretan que el artículo 26, atribuye de modo directo competencias a los municipios. Otros basados en el 18.1.g LRBRL (obligatoriedad de prestar servicios) y de algunas sentencias que reconocen el derecho de los ciudadanos a solicitar la prestación del servicio), llegan a idéntica conclusión. Un tercer grupo conviene en que la LRBRL es una norma básica y por tanto no ven necesario la existencia de otra norma que atribuya a los municipios competencias para que estos lleguen a asumirla⁴⁸¹.

PARDO MOLERO María del Carmen cita dos sentencias que refuerzan lo dicho anteriormente, en el sentido de considerar al “suministro de agua”, como competencia de los municipios.

STS 22-V-1990 (Ar. 4609). “Es indudable la competencia del Ayuntamiento (además de obligación ineludible del mismo) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable –arts. 25.2.1.), 26.1.a) y 86.3 de la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985”⁴⁸².

STS 22-IX-1994 (Ar. 7137). “El suministro de agua potable a los ciudadanos, es un servicio público esencial de titularidad municipal. Por ello el art. 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, declara la reserva a favor del Entidades Locales del servicio esencial de abastecimiento y depuración de las aguas y que la efectiva ejecución de esas 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. Por su parte el art. 26.1.a) de dicha Ley 7/1985, manda que los Municipios, por sí o asociados, presten entre otros servicios, el de abastecimiento domiciliario de agua potable”⁴⁸³.

Sin ánimo de entrar en polémicas, en torno a las sentencias, creo que las mismas refuerzan el hecho cierto que, el suministro de aguas y el alcantarillado, como se verá más adelante, son dos materias sobre las cuales tienen interés, los municipios. Interés que ha sido respetado por las comunidades autónomas cuando dictan normas de régimen local o de abastecimiento y saneamiento, donde efectivamente declaran competencias obligatorias de los municipios, entre las que se encuentran las analizadas en este epígrafe y el de saneamiento⁴⁸⁴.

En conclusión, el abastecimiento de aguas como dije anteriormente, consta de dos fases y a los municipios les corresponde la segunda de estas fases, es decir la prestación del servicio de distribución. La distribución del agua, comprende la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas

Públicas. Madrid, España: Abril-junio 1995. Pág. 295-296. Tesis seguida también por: GARCÍA DE COCA José Antonio. El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial su gestión indirecta. En: SOSA WAGNER Francisco (Coordinador). *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo I. Editorial Tirant lo blanch. Valencia, España: 2000. Pág. 656-657 y EMBID IRUJO Antonio. Los servicios públicos del Agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales. En: *Revista aragonesa de Administración Pública*. No. 9. Editada por el Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Diciembre de 1996. Pág. 25-26.

481 Entre ellos, la propia autora y otros que menciona en la cita 141. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas...* Pág. 321-325.

482 Sentencia citada por PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias municipales en materia de servicios públicos. En: DE VICENTE DOMINGO Ricardo (Coordinador). *Los Servicios Públicos Locales en la Jurisprudencia*. Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 1998, Pág. 109.

483 Sentencia citada por PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias municipales... Pág. 109.

484 Así por ejemplo: Artículo 67. Servicios mínimos. Los municipios, independientemente o asociados, tienen que prestar, como mínimo, los servicios siguientes: a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza vial, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación y conservación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. V. 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. DOGC núm. 3887 - 20/05/2003. En este mismo sentido también puede mencionarse el Artículo 44. Servicios municipales obligatorios. Los municipios, por sí mismos o asociados a otras entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras Administraciones Públicas, prestarán, como mínimo, los siguientes servicios: a) En todos los municipios: Abastecimiento domiciliario de agua

y aparatos hasta las acometidas particulares⁴⁸⁵, así que los municipios y demás entes locales, podrán planificar las redes secundarias; redactar proyectos, construir, explotar y mantener las infraestructuras de suministro; organizar el servicio, su control y la gestión del mismo⁴⁸⁶ y solicitar concesiones para construir obras para el abastecimiento de aguas y para el uso privativo. Sobre esta última competencia, volveré más adelante.

Finalmente, debo significar que el ejercicio de estas competencias de suministro de aguas y las de alcantarillado, a la que haré referencia más adelante, implican el ejercicio por parte de los ayuntamientos de competencias indirectas o derivadas sobre la gestión del agua. Así, en virtud del título concesional para el aprovechamiento de las aguas, los Ayuntamientos tienen funciones de policía del agua, y en virtud de la autorización de vertidos y de las competencias de protección del medio ambiente, cumplen funciones de control y fiscalización de los vertidos⁴⁸⁷.

A. Gestión del servicio público de suministro de agua por el municipio y demás entes locales⁴⁸⁸

En cuanto al régimen jurídico aplicable, debe señalarse que, el “suministro de aguas”, por imperio de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, es un servicio público. El artículo 85 LRBRL dice que son “servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”⁴⁸⁹. Para ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica, el suministro de aguas es un servicio público que generalmente se presta en régimen de monopolio⁴⁹⁰. De acuerdo con el artículo 86.3 cuando el Municipio decide reservarse la prestación de un servicio público en forma de monopolio, requiere del control por parte de las comunidades autónomas. Ahora bien, no necesariamente los servicios públicos deben gestionarse de forma directa sino que puede hacerlo por las vías indirectas que la Ley pone a su disposición.

La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:

- a) Gestión por la propia entidad local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.

potable, alcantarillado y tratamiento adecuado de las aguas residuales. V. Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. BOE núm. 108, jueves 6 de mayo de 1999.

485 Artículo 1.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid.

486 SÁINZ MORENO Fernando. Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento... Pág. 1938.

487 FANLO LORAS Antonio. Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales. En: ESTEVE PARDO José (Coordinador). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Diputació de Barcelona. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1996. Pág. 306.

488 De acuerdo con el artículo 3 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, los Entes Locales pueden ser: Provincia, La Isla (en los archipiélagos balear y canario), Las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las comunidades autónomas, en sus leyes de régimen local (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos), las comarcas, áreas metropolitanas, y mancomunidades.

489 V. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local. BOE. Núm. 301, de 17 de diciembre. La doctrina ha construido su definición de servicio público y entiende por tal “las actividades de prestación positiva, de carácter técnico y económico, indispensables para la vida social, cuya titularidad se ha reservado por Ley a la Administración Pública”. V. ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España...* Pág. 249.

490 ARIÑO ORTIZ Gaspar y SASTRE BECEIRO Mónica. *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España...* Pág. 249.

La gestión indirecta de acuerdo con el artículo 85 LRBRL⁴⁹¹ adoptará alguna de las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos del artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas⁴⁹², a saber:

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) Sociedad de economía mixta en la que la administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

El régimen de gestión varía considerablemente con el tamaño de la población, para poblaciones de más de 20.000 habitantes, se aprecia la consolidación de la tendencia a encomendar la gestión a sociedades municipales y empresas privadas. A su vez, en poblaciones con menos de 20.000 habitantes, 60% de los abastecimientos gestionados por los propios ayuntamientos en 1994 ha pasado al 53% en 1996, mientras que 24% de gestión por concesión en 1994 ha pasado al 29% en 1996⁴⁹³.

La creación de entes supralocales a través de convenios de colaboración entre Municipios (comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades⁴⁹⁴, consorcios⁴⁹⁵), es ponderada por ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica, señalando que estos entes dejan a salvo la autonomía municipal y facilitan el ejercicio de las competencias de los Ayuntamientos que se integran⁴⁹⁶. Por cierto que la Ley de Aguas (TRLAg.), condiciona el otorgamiento de concesiones para abastecimiento a varias poblaciones a que los entes locales constituyan mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, o a que todas ellas reciban el agua a través de una empresa concesionaria⁴⁹⁷.

Cada vez es más frecuente que la prestación del servicio se haga a través de entes supramunicipales, “con la consiguiente economía de escala (en infraestructuras, gestión técnica, gastos generales, etc.). Estos entes pueden ser de ámbito local (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o agrupación de municipios) o autonómicos (organismos autónomos administrativos, entes públicos o empresas públicas)”⁴⁹⁸.

491 Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

492 V. Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

493 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica Ministerio de Medio Ambiente. Versión en CD ROM. Madrid, España: 2000. Pág. 257.

494 Las Mancomunidades es una de las figuras más utilizadas por los Municipios y entre sus ventajas tiene el hecho de que es un Ente creado directamente por los Municipios, sin intervención de otra Administración Pública. V. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El abastecimiento de Agua en España...* Pág. 355.

495 Por cierto que este ente asociativo no es considerado como Ente Local por la LRBRL. V. Artículo 3 LRBRL anteriormente citado, pero el artículo 87 LRBRL prevé la constitución de consorcios para la consecución de intereses comunes. *Artículo 87*. 1. Las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas. 2. Los consorcios podrán utilizarse para la gestión de los servicios públicos locales, en el marco de los convenios de cooperación transfronteriza en que participen las entidades locales españolas, y de acuerdo con las previsiones de los convenios internacionales ratificados por España en la materia.

496 ÁLVAREZ FERNÁNDEZ Mónica. *El abastecimiento de Agua en España...* Pág. 323.

497 V. Artículo 89. 1 TRLAg.

498 Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 257. V. igualmente COLOM PIAZUELO Eloy. La gestión de los servicios públicos por las administraciones locales y el dominio hidráulico: Posibilidades de articulación. En: SOSA WAGNER Francisco. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*. Tomo II.

Por último, y ya como nota anecdótica por su falta de generalidad, se encuentran los abastecimientos privados de agua. Dentro de este renglón se incluyen de acuerdo con el RDPH⁴⁹⁹, la tramitación de concesiones para abastecimiento de poblaciones y urbanizaciones aisladas que no puedan ser abastecidas desde la red municipal. Sin embargo, puede considerarse que incluso acá el municipio participa en estos abastecimientos, ya que el propio RDPH condiciona el otorgamiento de la concesión a que la solicitud sea conocida por el ayuntamiento o ente local en cuyo territorio se encuentra la población o los particulares interesados.

B. La concesión de agua para la prestación del servicio de suministro municipal

Al pertenecer las aguas (superficiales y subterráneas), al dominio público hidráulico⁵⁰⁰, todo uso del agua que no sea de los previstos en el artículo 50 TRLAg. (usos comunes), ni de los establecidos en el artículo 51 TRLAg. (usos comunes especiales sujetos a autorización), será considerado “uso privativo” y por tanto, se adquiere por concesión según la Ley de Aguas, si se trata de los municipios; o de una autorización especial, si el agua va a ser utilizada por el Estado o las comunidades autónomas, de acuerdo con el artículo 59.5 TRLAg.

El municipio o ente local, debe solicitar la correspondiente concesión⁵⁰¹, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley de Aguas (Arts. 59 a 80 TRLAg.) y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Arts. 93 a 139 y especialmente los artículos 122 a 125 ya mencionados supra, para la tramitación de concesiones de agua para abastecimiento de poblaciones y urbanizaciones aisladas).

La Ley de Aguas considera de esta manera a los municipios como simples usuarios, al exigirles que deben solicitar concesiones para aprovechamientos de agua y las únicas diferencias con ellos, es que si el uso es para abastecimiento de poblaciones, no lo somete al régimen de competencia (art. 79.2 TRLAg.) y la seguridad de la renovación de la concesión⁵⁰². La concesión se otorga a favor de los municipios o demás entes locales, salvo que la Ley exija que se constituyan en mancomunidad u otra figura asociativa como dije anteriormente⁵⁰³.

La renovación de la concesión, tiene su excepción en el artículo 125.3 y 125.4 RDPH. Así, cuando el ente local haya optado por la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua, la duración de la concesión no podrá exceder de la fijada para el régimen de gestión y está prohibido al beneficiario solicitar una nueva concesión con el mismo uso y destino, luego que llegue a termino final el contrato

499 V. Artículos 122 a 125 RDPH.

500 V. artículo 2 TRLAg.

501 Sin embargo, de acuerdo con el Libro Blanco del Agua los Ayuntamientos no comienzan este procedimiento legal por el temor a que les reduzcan los caudales aprovechados, y son muchos los abastecimientos de núcleos importantes de población que no disponen de concesión. V. Ministerio de Medio Ambiente. *Libro Blanco del Agua en España...* Pág. 342-343.

502 V. Artículos 53.3 TRLAg. y 24 LPHN. Esta regla tiene su excepción en el artículo 125 3 y 4 RDPH que comento en el párrafo siguiente del cuerpo del trabajo.

503 Los organismos de cuenca o las administraciones hidráulicas de las comunidades autónomas con cuencas internas, podrían exigir el cumplimiento del artículo 89.1 TRLAg. El otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones estará condicionado a que las corporaciones locales estén constituidas a estos efectos en mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, de acuerdo con la legislación por la que se rijan o a que todas ellas reciban el agua a través de una empresa concesionaria. Por cierto que este artículo fue declarado por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, de aplicación supletoria y no básico en materia de concesiones administrativas. Fundamento 24: “Tampoco es básico el art. 81 (actual Art. 89 TRLAg), que no regula un nuevo tipo de comunidad de usuarios, sino que condiciona el otorgamiento de concesiones para abastecimiento de aguas a varias poblaciones a la constitución de mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes. El régimen jurídico básico de estas entidades se establece en la legislación de régimen local, que a la Comunidad Autónoma del País Vasco corresponde desarrollar y, en su caso, ejecutar, en el ámbito de sus competencias. Por otra parte,

celebrado con el ente local⁵⁰⁴. Es decir, en estos casos la concesión se entiende concedida hasta por el plazo de vigencia que tenga convenido el beneficiario de la gestión indirecta.

La autorización especial o la concesión, deberá otorgarla el organismo de cuenca (estatal o autonómico), con competencia en la respectiva cuenca hidrográfica, salvo que se trate de obras y de actuaciones de interés general del Estado, en cuyo caso será el Ministerio de Medio Ambiente, quien las conceda.

Del análisis de las normas anteriores, se evidencia un trato desigual a favor del estado y de las comunidades autónomas, en detrimento de los municipios y demás entes locales, porque a estos últimos se les exige seguir el procedimiento de concesión⁵⁰⁵ y sólo gozan de privilegios respecto de los particulares para obtener una concesión, ya que puede eliminarse el régimen de competencia con los otros posibles peticionarios, cuando se trate de agua para abastecimiento⁵⁰⁶.

Finalmente, en materia de concesiones, el artículo 110 RDPH, exige que el organismo de cuenca envíe copia del expediente y de los documentos técnicos aportados a la comunidad autónoma, para que esta rinda un informe en las materias de su competencia, es decir sobre la suficiencia de la dotación por habitante considerada, la posibilidad de utilizar las aguas para el abastecimiento desde el punto de vista sanitario, y las medidas de protección a establecer en la toma e idoneidad de las instalaciones de potabilización proyectadas⁵⁰⁷.

A pesar de todo lo anterior, existe un régimen transitorio⁵⁰⁸, previsto en la Ley de Aguas de 1985 y en su reforma de 1999, en las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera⁵⁰⁹, que aunque no generalizado, debe hacerse notar. La primera de esas disposiciones se refiere a aguas públicas, y la segunda y tercera a aguas de titularidad privada, por lo que GARCÍA DE COCA José Antonio establece la posibilidad de que el abastecimiento se efectúe mediante recursos hidráulicos de titularidad privada, en cuyo caso no será necesaria la concesión, como por ejemplo de manantiales, pozos o galerías⁵¹⁰.

el condicionamiento de las concesiones que prevé el art. 81 de la Ley no puede considerarse como una norma básica sobre concesiones administrativas, habida cuenta de que regula un supuesto específico y no contiene una norma general del propio sistema concesional. ...de aplicación meramente supletoria en el País Vasco”.

504 Mientras que si el servicio se presta de forma directa por el Municipio, puede solicitar otra concesión en los mismos términos de la anterior. V. art. 53.3 TRLAg.

505 GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones. En: LEÓN GROSS Jorge (Coordinador). *Jornadas sobre Derecho de Aguas*. Editorial Aranzadi S.A. Navarra, España: 1999. Pág. 90.

506 V. Artículo 79.2 TRLAg.

507 GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones... Pág. 97.

508 V. el punto de abastecimiento sin concesión en GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ Carlos. La Ley de Aguas y el servicio de abastecimiento a poblaciones... Pág. 88-89.

509 Disposiciones Transitorias primera, segunda y tercera de TRLAg. Así la primera establece que para los titulares de derechos de aguas públicas derivados de la Ley de 13 de junio de 1879, en virtud de concesión, de prescripción acreditada o de autorización de ocupación, se les respetaría sus derechos por setenta y cinco años. La disposición transitoria segunda, contiene un régimen para los titulares de derechos sobre aguas privadas procedentes de manantiales, derivados de la Ley de 1879, a lo que se les respetará ese derecho por cincuenta años a contar desde el 1º de enero de 1986. Finalmente, la disposición transitoria tercera, prevé el respeto a los titulares de derechos sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías, derivados de la Ley citada antes, por un plazo de cincuenta años, contados como quedó dicho en la disposición segunda. En todos los tres casos, existe la obligación de inscribirse en el Registro de Aguas y se aplicará la normativa para el caso de acuíferos sobreexplotados, los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a las limitaciones al uso del dominio público hidráulico.

510 GARCÍA DE COCA José Antonio. El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración... Pág. 648. V. también NIETO GARCÍA Alejandro. La legislación de aguas de Canaria. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 101-119.

6.3 Distribución de competencias en materia de saneamiento

El problema del saneamiento y depuración de las aguas, no es sólo de España, sino también del conjunto del planeta, de allí que en las siguientes páginas aun cuando voy a centrarme en las competencias de las distintas Administraciones Públicas españolas en materia de saneamiento, será necesario mencionar algunas normas internacionales, y específicamente comunitarias, que intentan disminuir la contaminación del medio ambiente y en especial del medio hídrico⁵¹¹.

La calidad de las aguas es una actividad por la que deben velar todas las Administraciones Públicas del Estado (estado, comunidades autónomas y municipios), por tanto intentaré determinar el grado o intensidad de la actuación de cada administración. Según destaca el doctor FANLO LORAS Antonio, indagar acerca de la delimitación de competencias en materia de saneamiento de aguas residuales, es al mismo tiempo indagar por el régimen jurídico de las obras hidráulicas de saneamiento y depuración de las aguas residuales⁵¹².

En sentido amplio, el saneamiento de aguas residuales implica el conjunto de actividades, perfectamente diferenciables unas de otras, realizadas en torno a aquéllas con el objetivo final de despojarlas en lo posible, y antes de proceder a su vertido a cauce público de su contenido contaminante⁵¹³. De manera que bajo la denominación de “saneamiento urbano” quedan integradas el servicio o red de alcantarillado y el sistema de colectores generales hasta las instalaciones de depuración⁵¹⁴ o como señala MARTÍN MATEO Ramón, el saneamiento incluye un conjunto de funciones (red de alcantarillado, sistemas de colectores, depuración de aguas residuales, entre otras)⁵¹⁵.

El estudio de las competencias en materia de saneamiento, implica analizar otros títulos atributivos de competencias, (calidad de las aguas, protección del ambiente y alcantarillado), así que resolviendo a quien corresponde la competencia en cada uno de los ítem mencionados, podemos acercarnos a los entes que tienen competencia en materia de saneamiento de aguas residuales.

Me propongo entonces verificar la legislación que hace referencia al tema, considerando la Directiva 91/271/CEE (norma básica en saneamiento de aguas residuales) y los Decretos Leyes de transposición, la Ley de Aguas y el Reglamento de Dominio Público del Agua, el Plan Nacional de Saneamiento y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Además de la normativa de algunas comunidades autónomas y de modo especial, las de las comunidades de Madrid y Cataluña.

511 V. también Capítulo IX “Protección de las Aguas”.

512 FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 290.

513 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen Jurídico*. Editorial Lex Nova. Colección Derecho Público. Valladolid, España: 2002. Pág. 277.

514 FANLO LORAS Antonio. *Estudio Jurídico sobre los organismos autonómicos de depuración de las aguas residuales urbanas en la Cuenca del Ebro y la titularidad de los vertidos en aguas residuales urbanas en los expedientes autorizatorios. Segunda Parte*. (Mimeo). Logroño, España: 2003. Pág. 9

515 MARTÍN MATEO Ramón. *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. II. Editorial Trivium, S.A. Madrid, España: 1992. Pág. 67. Este autor también define al saneamiento como un acto complejo: “el saneamiento abarca un conjunto complejo de operaciones consistentes en la captación de las aguas residuales, su traslado vía alcantarillado a las estaciones de tratamiento pasando, quizá, antes por una red general de colectores, el vertido y posible reutilización de las aguas depuradas y finalmente, en su caso, la disposición sanitariamente aceptable de los lodos”.

6.3.1 Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y los Decretos de Transposición al Ordenamiento español

El objetivo de la Directiva 91/270/CEE es la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales, protegiendo al medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales⁵¹⁶.

Así la Directiva propone que todos los Estados miembros dispongan de sistemas de colectores⁵¹⁷ (Artículo 3), y que las aguas residuales urbanas antes de ser vertidas a los mismos, sean objeto de un tratamiento secundario u otro equivalente (Artículo 4), o uno más riguroso dependiendo de la calificación como zona sensible o menos sensible (Artículo 5). La fecha de realización de estas tareas (instalación de sistemas colectores y tratamiento de aguas residuales), dependerá de la cantidad de población.

En relación con el vertido de aguas residuales industriales a sistemas colectores e instalaciones de aguas residuales urbanas deben someterse a la normativa previa y/o solicitar autorización específica a la autoridad competente (Artículo 11). Mientras que para las aguas residuales industriales biodegradables, que no penetren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas antes de ser vertidas en las aguas receptoras, deben someterse a las condiciones establecidas en la normativa previa y/o autorización específica correspondiente (Artículo 13). Estos dos requisitos alternativos deberían ser acumulativos, al decir de SETUÁIN MENDÍA Beatriz, pero lo que preocupa aún más a la autora, es el olvido del Decreto 11/1985 al no incorporarlas a la legislación; olvido que intenta solucionar el Decreto complementario 509/1996 (Artículo 8⁵¹⁸) pero de forma deficiente, por parecerse más a unos objetivos generales que a unas previsiones concretas⁵¹⁹.

La Directiva permite reutilizar las aguas residuales tratadas (Artículo 12) y los lodos (Artículo 14), siempre que la autoridad competente lo autorice, dejando a los Estados la posibilidad de establecer cuando pueden usarse. Con relación a los lodos prohíbe que los mismos sigan lanzándose a las aguas de superficie luego del 31 de diciembre de 1998 (Artículo 14.3).

516 Artículo 1 Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Diario Oficial nº L 135 de 30/05/1991 P. 0040-0052. WEB: <http://www.gestion-ambiental.com/norma/ley/391L0271.htm>

517 Sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas. Artículo 2.5 Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. El Decreto de transposición que se analiza más adelante, agrega a esta definición “desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal, a las estaciones de tratamiento”. V. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables al Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas.

518 Artículo 8. Necesidad de tratamiento previo del vertido de las aguas residuales industriales. Los vertidos de las aguas residuales industriales en los sistemas de alcantarillado, sistemas colectores o en las instalaciones de depuración de aguas residuales urbanas serán objeto del tratamiento previo que sea necesario para: a) Proteger la salud del personal que trabaje en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento. b) Garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento y los equipos correspondientes no se deterioren. c) Garantizar que no se obstaculice el funcionamiento de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales. d) Garantizar que los vertidos de las instalaciones de tratamiento no tengan efectos nocivos sobre el medio ambiente y no impidan que las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad de la normativa vigente. e) Garantizar que los fangos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental. En ningún caso se autorizará su evacuación al alcantarillado o al sistema colector. RD 509/1996, de 15 marzo, Desarrolla el Real Decreto-ley 11/1995, de 28-12-1995), por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas. BOE 29 de marzo de 1996, núm. 77/1996.

519 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las Aguas Residuales...* Pág. 414.

De modo que la Directiva propone “diseñar un modelo completo de control de las aguas residuales urbanas sobre la base de controlar su calidad antes del tratamiento (vertidos al colector), así como la instalación de sistemas colectores, el tratamiento y el post-tratamiento”⁵²⁰, en las *aglomeraciones urbanas*⁵²¹.

Con algunos años de retraso, España transpuso la Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, mediante el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre. Decreto que se complementa con el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo⁵²².

El primero de los Decretos-Ley (Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre) se propone con arreglo a la Directiva, que para el 1º de enero de 2006, estén instalados sistemas colectores para las aguas residuales; así como reglamentar los sistemas de tratamiento a los que deberán someterse las aguas antes de su vertido, en las aguas continentales o marítimas.

Este Real-Decreto constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución, por lo que corresponde a las comunidades autónomas, su ejecución, en virtud de las competencias estatutarias atribuidas a éstas, en el marco del artículo 148.1.9 CE. Así que debe analizarse la legislación autonómica para determinar las funciones que asumirán las comunidades autónomas y cuales son las competencias de los Entes Locales, situación que analizaré más adelante.

Así pues, corresponde a las comunidades autónomas fijar, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio, estableciendo el ente público representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto (Artículo 3). Las aglomeraciones urbanas van a clasificarse, tomando en consideración el número de habitantes equivalentes⁵²³ y su declaración de zona sensible o menos sensible. Las diferencias de acuerdo con estos criterios, determinarán la instalación de plantas de tratamiento y los procedimientos más o menos rigurosos de las aguas antes de ser vertidas (tratamiento primario⁵²⁴, tratamiento secundario⁵²⁵ o tratamiento adecuado⁵²⁶). Las comunidades autónomas tienen igualmente

520 GARCÍA E. Alonso. El Derecho ambiental de la Comunidad Europea, Ed. Civitas-Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1993, vol. II, pág. 17 citado por SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales..* Pág. 29.

521 Término utilizado por la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Artículo 2.4 «Aglomeración urbana»: la zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final. Las aglomeraciones urbanas son el espacio territorial que determina los tratamientos a que deben someterse las aguas residuales, así como los plazos para instalar los sistemas colectores. El Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, asume que la aglomeración urbana puede estar formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, dejando a la legislación autonómica la determinación de los mismos dentro de su territorio. V. Artículos 2 y 3 RD 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables al Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas.

522 Modificado a su vez por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, para introducir cambios al Cuadro 2 del Anexo I de dicho Decreto.

523 1 h-e (habitante equivalente): La carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

524 Tratamiento primario: El tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso físico o físico-químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que la DBO 5 de las aguas residuales que entren, se reduzca, por lo menos, en un 20% antes del vertido, y el total de sólidos en suspensión en las aguas residuales de entrada se reduzca, por lo menos, en un 50%. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

525 Tratamiento secundario: El tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso que incluya un tratamiento biológico con sedimentación secundaria u otro proceso, en el que se respeten los requisitos que se establecerán reglamentariamente. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

526 Tratamiento adecuado: El tratamiento de las aguas residuales urbanas mediante cualquier proceso o sistema de eliminación, en virtud del cual las aguas receptoras cumplan después del vertido, los objetivos de calidad previstos en el ordenamiento jurídico aplicable. Artículo 2. Definiciones. Real Decreto 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las Normas Aplicables...

la obligación, para la aplicación de lo establecido en este Real Decreto-Ley, la elaboración de un Plan de Saneamiento (Artículo 9)⁵²⁷.

El Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, es complementario de la anterior y fija los requisitos técnicos que deberán cumplir los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales, los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones secundarias o de aquellos que vayan a realizarse en zonas sensibles y regula el tratamiento previo de los vertidos de las aguas residuales industriales cuando éstos se realicen a sistemas colectores o a instalaciones de depuración de aguas residuales urbanas. Asimismo, se determinan los criterios que deberán tomarse en consideración para la declaración de las «zonas sensibles» y «zonas menos sensibles», que corresponderá efectuar bien a la administración general del Estado o a las comunidades autónomas.

6.3.2 Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

La Ley de Aguas y el Real Decreto 849/1986, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico⁵²⁸ (RDPH), aun cuando no regulan directamente el servicio de saneamiento y depuración, lo entienden como una función importante para cumplir el objetivo de la Ley de Aguas de garantizar la calidad del agua⁵²⁹, es decir se plantea desde la perspectiva de política hídrica. Pudiendo afirmarse que dos de los grandes pilares sobre los que se asienta la Ley de Aguas, tienen relación con el saneamiento de las aguas, me refiero al tema de la planificación hidráulica y la protección de las aguas.

El artículo 42 referido al contenido de los planes hidrológicos de cuencas, prevé que los planes deben establecer la lista de los objetivos medioambientales para las aguas superficiales, subterráneas y las zonas protegidas, incluyendo los plazos previstos para su consecución, así como los controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades que incidan en el estado del agua. Este artículo sirve de unión con el otro título de la ley que interesa a nuestro estudio, pues los objetivos medioambientales están determinados en el artículo 92 bis (Del Título V de Protección del dominio hidráulico y de la calidad de las Aguas) TRLAg.

Dicho artículo plantea entre los objetivos de la protección de las aguas: la eliminación o reducción de la contaminación⁵³⁰ de los cuerpos de agua, prevenir el deterioro de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales; promover el uso sostenible del agua y establecimiento de medidas para reducir los vertidos, las emisiones y la pérdida de sustancias peligrosas.

527 La Planificación de saneamiento, ha sido regulada en casi todas las Comunidades. V. a título de ejemplo: Artículos 7 a 11 Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. V. igualmente Artículo 14 sobre el contenido del Plan Director de Depuración de Aguas Residuales Urbanas. Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

528 Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de 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 ...

529 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Editorial Egido. Zaragoza, España: 1998. Pág. 37.

530 La contaminación es definida en el artículo 93 TRLAg, como la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores, con la salud humana o con los ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos; causen daños a los bienes; y deterioren o dificulten el disfrute y los usos del medio ambiente.

El acatamiento de las medidas de protección⁵³¹ será ejercido por la administración hidráulica competente (confederación hidrográfica o administración hidráulica de la comunidad autónoma), y en su momento autorizar todos los vertidos⁵³² que puedan hacerse a las aguas (artículos 100 y 101 TRLAg.).

El artículo 245.1 RDPH, por su parte, define los vertidos directos e indirectos. Se entiende por vertido directo la emisión directa de contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como la descarga de contaminantes en el agua subterránea mediante inyección sin percolación a través del suelo o del subsuelo. Se considerará vertido indirecto, los realizados en aguas superficiales a través de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como los realizados en aguas subterráneas mediante filtración a través del suelo o del subsuelo. Sin perjuicio de volver sobre estos conceptos en el Capítulo de Protección de las aguas⁵³³, en este momento, interesa traerlos a colación, con el objetivo de determinar cuál es el órgano competente para dar la autorización de vertidos. Así pues, de acuerdo con el artículo 245.2, el órgano competente para autorizar los vertidos será el organismo de cuenca, en los vertidos directos a las aguas superficiales o subterráneas y en los indirectos a las aguas subterráneas, y en el caso de los vertidos indirectos a las aguas superficiales corresponde al órgano autonómico o local competente.

El TRLAg. relaciona directamente la autorización de vertidos con los planes de depuración. Pues según el artículo 101, la administración hidráulica competente debe especificar las instalaciones necesarias y los elementos de control de su funcionamiento (Artículo 101.1), incluso cuando se trate de entidades locales, la solicitud de autorización de vertidos, contendrá un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales (art. 101.4). De manera que la Ley de Aguas considera que los entes locales tienen obligaciones en la protección de los cuerpos de agua. Por último, permite que por razones de interés general y de forma temporal, los organismos de cuenca se encarguen de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales (Artículo 107).

6.3.3 Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), de 17 de febrero de 1995⁵³⁴

Este Plan se dictó meses antes de los Decretos de Transposición de la Directiva 91/271/CEE, pero tiene una clara influencia de ella, que lo lleva incluso a copiarlo en uno de sus anexos, sin que este acto formalmente signifique la transposición de la Directiva.

“El objetivo básico del plan es el de garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, acorde con los criterios de la Unión Europea, mediante la integración y coherencia de

531 Según el artículo 94 TRLAg, la policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la administración hidráulica competente.

532 A los efectos de la Ley de Aguas, se consideran vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o la técnica utilizada (Artículo 245 RDPH).

533 V. las críticas que se hacen a los conceptos de vertidos directos e indirectos y sobre la autorización de vertidos, en el Capítulo IX de esta investigación, donde trataré nuevamente el tema.

534 El Plan Nacional de Saneamiento, se publicó en el BOE 12 de mayo de 1995, pero no es en modo alguno una norma jurídica sino un instrumento en donde se prevé un determinado comportamiento de las distintas Administraciones públicas. V. este comentario en: EMBID IRUJO Antonio. Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales. En: *Revista aragonesa de Administración Pública*. No. 9. Editada por el Gobierno de Aragón. Zaragoza, España: Diciembre de 1996. Pág. 54.

las inversiones de los tres niveles de la administración”⁵³⁵. El plan intenta corresponsabilizar y comprometer a las distintas administraciones públicas para mejorar la calidad de las aguas mediante la unión de sus recursos económicos, abandonando la tradicional calificación de obras de interés general. Para esto se propone la firma de convenios bilaterales con cada una de las comunidades autónomas, y se compromete a aportar hasta un máximo del 25 por ciento de la inversión total necesaria hasta el año 2005 en cada una de las comunidades autónomas⁵³⁶.

Entre las medidas que deben adoptarse para conseguir los objetivos propuestos, se encuentran:

- El cambio en los procesos productivos para disminuir la carga contaminante, en particular de origen industrial; así que el Gobierno se propone otorgar créditos subvencionados y créditos blandos, para fomentar los planes sectoriales de las empresas de reducción de contaminación en origen.
- La implantación del canon de saneamiento que grave la contaminación producida en el agua. El plan pone como condición imprescindible a las comunidades autónomas para tener acceso a los recursos de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda o de los Fondos de Cohesión, la implantación del canon específico que preferentemente cubra los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan (canon de saneamiento), y la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento, acorde con los criterios de las directivas comunitarias, dentro de los dos años siguientes a la firma del convenio bilateral.

En definitiva el Plan Nacional de Saneamiento “constituye el instrumento de coordinación de las inversiones que la administración general del Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales deben acometer en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE”⁵³⁷.

6.3.4 Ley Reguladora de las bases del Régimen Local

La referencia principal en esta materia, es la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. De esta Ley, son básicos tres artículos que establecen la posible competencia del Municipio en materia de saneamiento de aguas residuales. Aun cuando otros artículos se refieren a protección de medio ambiente (Artículos 25.1.f y 26.1.d) y salubridad pública (25.2.h), competencias bajo las cuales, cabe también referirse al saneamiento en favor de los municipios⁵³⁸.

El artículo 25.2.l, prevé la competencia de los municipios en materia de “alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”, con el agregado como se hizo en materia de suministro de aguas, que una Ley estatal o autonómica, le acuerde efectivamente estas competencias⁵³⁹.

535 Resolución de 28 de abril de 1995 (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el *Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005)* (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995). Versión obtenida a través de la Página Web: <http://www.cev.es/saegema/legis/vertidos/Continental/Res28-4-95.htm>.

536 Incluyendo para el cómputo de dicho porcentaje, el importe de las obras que en su caso hayan sido declaradas de interés general por el MOPTMA, desde el momento del traspaso de competencias. Excluyendo a Asturias, cuyo Plan de Saneamiento se declaró de interés comunitario por parte de la Unión Europea y constituye por tanto una excepción justificada por la gravedad de los problemas de contaminación de las cuencas mineras. Resolución de 28 de abril de 1995 (Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el *Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005)*...

537 Exposición de Motivos. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Pág. 5

538 SETUÁIN MENDÍA Beatriz, destaca que no existe obstáculo alguno para entender comprendida dentro de las mismas, la realización de actividades de saneamiento de aguas residuales, en tanto que con ellas se favorece tanto la protección medioambiental como la de la salubridad pública y en cuanto que, de no existir las menciones concretas, podrían amparar perfectamente las actividades analizadas. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 277.

539 V. lo comentado sobre el artículo 25.2 LRBRL como norma atributiva de competencias anteriormente. V. también SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 284-290, donde plantea las tesis sobre la atribución directa de competencias del 25.2 LRBRL.

El segundo artículo es el 26 LRBRL. Este artículo considera al “alcantarillado” como un servicio mínimo, es decir de obligatoria prestación por todos los municipios, independientemente del número de población. Los Tribunales de Justicia han reconocido el carácter de servicio público del “alcantarillado”. En este sentido, PARDO MOLERO María del Carmen expone la condición del servicio de alcantarillado como un auténtico servicio público que debe prestar el municipio⁵⁴⁰.

Por último, el artículo 86.3 reserva a favor de los entes locales el servicio de “depuración de aguas”.

Como puede observarse, la LRBRL utiliza el término de “alcantarillado”, para referirse tanto a la red de alcantarillas propiamente dichas y al sistema de colectores⁵⁴¹. Pero no es el único término utilizado por la LRBRL, pues también usa expresiones como “tratamiento de aguas residuales” y “depuración de aguas”.

De manera que la primera interrogante que surge es, si todos estos vocablos son sinónimos o si al contrario forman parte de distintas fases del saneamiento. En segundo lugar, cabría preguntarse, ¿sobre qué recae el servicio? ¿Sólo es competencia del municipio el servicio de alcantarillado? O ¿sí tiene competencia en tratamiento de aguas residuales y depuración? Estas interrogantes trataré de resolverlas en los siguientes epígrafes.

6.3.5 Algunos matices de la legislación de las comunidades autónomas

El saneamiento de las aguas residuales, en sentido amplio, comprende dos fases:

La red de alcantarillado o saneamiento en baja (en la terminología de la Directiva 91/271/CEE y del Decreto de 11/1995 “sistema de colectores”) y la existencia y funcionamiento de las instalaciones de tratamiento y recuperación de aquéllas o saneamiento en alta (en la Directiva “instalaciones de saneamiento”). Aunque pareciera que tanto las normas autonómicas como la Directiva 91/276/CEE, utilizan el término «saneamiento» en su sentido más amplio, comprensivo de las dos fases⁵⁴².

El alcantarillado o red de alcantarillado, puede definirse como el conjunto de tuberías que se encargan de recoger las aguas residuales de origen doméstico, así como las aguas pluviales y los residuos de las empresas que no se viertan directamente a los cauces públicos, hasta el punto en que deban incorporarse a los colectores generales o a las instalaciones de depuración. Mientras que las instalaciones de depuración o de tratamiento son aquellas en las que vierten los colectores generales o el alcantarillado, las aguas residuales para ser sometidas al tratamiento que corresponda.

El saneamiento comprende entonces, el alcantarillado y la depuración de aguas, y ambas fases pueden prestarse por los municipios⁵⁴³, haciendo falta que una ley sectorial acuerde esas competencias. Sin embargo, “dado que la calidad de los vertidos afecta, aguas abajo, al resto de los usuarios de la cuenca hidrográfica y a la protección de determinados bienes y valores ambientales”⁵⁴⁴ y el carácter supralocal

540 STS 21-I-1992 (Ar. 756) citada por PARDO MOLERO María del Carmen. Competencias municipales... Pág. 110.

541 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 48-49. Sin embargo, existen diferencias entre alcantarillado y sistemas de colectores, pues son fases del proceso de saneamiento, y lo que es más importante, que en su labor atributiva de competencias otorgan funciones sobre las mismas a niveles de administración diversos, en atención al interés supramunicipal del sistemas de colectores.

542 FANLO LORAS Antonio. *Obras hidráulicas de saneamiento y depuración...* Pág. 281.

543 Pues es reconocido el interés local en las distintas fases del saneamiento. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas...* Pág. 300.

544 Exposición de Motivos. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja. Pág. 7.

de las obras necesarias para el tratamiento y depuración de las aguas, la mayoría de las leyes autonómicas declaran encargarse de la planificación de saneamiento y establecen limitaciones específicas a la actividad local⁵⁴⁵.

Algunas comunidades autónomas, han dictado sus propias normas de saneamiento, distinguiendo entre control y fiscalización de vertidos por la comunidad autónoma y el control y fiscalización que corresponde a los ayuntamientos. Por supuesto, estos controles van referidos a las aguas que van a verterse a los alcantarillados, a los sistemas colectores o a las instalaciones de depuración (vertidos indirectos, de acuerdo con la terminología del artículo 245.1 RDPH), porque el control y autorización de vertido final, corresponde a la autoridad competente en materia de aguas (organismo de cuenca o administración hidráulica autonómica respectivamente).

Las leyes de saneamiento dictadas en las comunidades de Valencia⁵⁴⁶, Madrid⁵⁴⁷, La Rioja⁵⁴⁸, Murcia⁵⁴⁹ o el Principado de Asturias⁵⁵⁰, entre otras, señalan que el encargado del control de vertido en los Sistemas Colectores⁵⁵¹ es la comunidad autónoma y los Ayuntamientos cuando el vertido vaya a realizarse en las redes de alcantarillado.

La Ley Foral 10/1988, de 29 de noviembre, de saneamiento de aguas residuales de Navarra; la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana⁵⁵², la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la comunidad autónoma de La Rioja y la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de Protección de la Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia y de Ordenación del Servicio Público de Depuración de Aguas residuales urbanas, entre otras, reconocen la competencia de alcantarillado y de planificación, explotación y gestión de las obras y servicios de los mismos a los Municipios.

-
- 545 FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 338. Las comunidades autónomas asumen competencias en materia de saneamiento y depuración de aguas, basados en la protección de medio ambiente, sanidad, ordenación del territorio y construcción de obras de interés autonómico (dado el carácter supralocal de las obras) fundamentalmente. V. también SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales...* Pág. 39-42.
- 546 Artículo 3.1 Competencias de la Generalitat e) El control de los vertidos a las redes de colectores generales, estableciendo las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento, y Artículo 4.2 Competencias de los entes locales d) El control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la Generalitat y del Estado. Ley 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales de la Comunidad valenciana.
- 547 V. Artículos 2.2.f) y 3.2.d) Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid. BOCM No. 298, de 7 de febrero de 1985.
- 548 V. Artículo 15 Autoridad competente para autorizar los vertidos. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.
- 549 V. Artículos 3.1.e) y 4.2.d) Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales e implantación del canon de saneamiento. BORM No. 175, de 29 de julio de 2000.
- 550 Artículos 2.1 f) Competencias del Principado y 3.2 e) Facultades de los entes locales. Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias.
- 551 El Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Rioja. Boletín Oficial de la Rioja Núm. 155, de 27 de diciembre de 2001, fija parámetros para distinguir donde comienza la red de alcantarillado y el colector general. Artículo 6 c) "Cuando se trate de redes de saneamiento, la gestión del colector general corresponderá al ente responsable de la estación depuradora de aguas residuales. Se considerará colector general el tramo de colector que va desde el punto en el que se recoge más del cincuenta por ciento de la carga generada en cada uno de los municipios servidos hasta la estación depuradora. El resto de la red de saneamiento tendrá la consideración de red de alcantarillado y su gestión corresponderá al municipio correspondiente".
- 552 V. Artículo 4. Competencias de las entidades locales 1. En relación con las actuaciones contempladas en la presente ley, y en el ejercicio de sus competencias, las entidades locales tienen iniciativa para: a) Constituir cualquier organismo de gestión previsto en la vigente legislación de régimen local. b) Redactar planes y proyectos, en el marco de la planificación que la

Mientras que las comunidades autónomas declaran de interés general de la comunidad las obras y servicios de colectores generales e instalaciones de depuración y la competencia para: establecer y ejecutar la política regional de saneamiento y depuración de aguas; elaboración del Plan Director de Saneamiento y Depuración; aprobación definitiva de los planes y proyectos de ejecución de obras e instalaciones de depuración y colectores generales; la gestión, recaudación, inspección y revisión del canon de saneamiento; la potestad sancionadora; la regulación de los vertidos a las redes de alcantarillado y a los colectores generales; la alta inspección de los vertidos a las redes de alcantarillado y el control de los vertidos a los colectores generales, y el control de la eficacia del proceso de tratamiento en las instalaciones de depuración.

Estas competencias pueden ejercerse directamente por la comunidad o como sucede generalmente, por intermedio de órganos públicos de tipo consorcial⁵⁵³, empresas o institutos autónomos⁵⁵⁴. Pero no excluyen la posibilidad de que los municipios puedan prestar estos servicios, de acuerdo con la coordinación establecida en los Planes de Saneamiento.

Una situación particular plantea la legislación canaria, al establecer que la autorización de vertidos debe otorgarse por los Consejos Insulares del Agua (organismo de cuenca de la comunidad), a los que también corresponde aprobar en última instancia las ordenanzas sobre vertidos de los ayuntamientos. Al tiempo que responsabiliza a los municipios del servicio de alcantarillado y tratamiento o depuración de aguas residuales y del control de vertidos y los faculta para otorgar autorizaciones de vertidos a través de fosas sépticas⁵⁵⁵, es decir que las competencias en materia de saneamiento, se distribuyen entre el organismo de cuenca y los ayuntamientos y no entre la comunidad autónoma y los municipios como en las demás comunidades.

Generalitat establezca. c) Contratar y ejecutar obras. d) Gestionar la explotación de las instalaciones y de los servicios correspondientes, mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente. 2. De conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local, es de competencia municipal el servicio de alcantarillado, y podrá gestionarse mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación. En relación con éste, corresponde a los ayuntamientos: a) La planificación de sus redes de alcantarillado, de acuerdo con sus Planes de Ordenación Urbana y respetando los puntos y condiciones de salida –a las redes de colectores generales– o llegada –puntos de vertido final– establecidos por el Plan Director o los planes zonales de saneamiento aprobados por la Generalitat. b) La construcción, explotación y mantenimiento de las redes. c) La aprobación de las tarifas o tasas del servicio de alcantarillado, de conformidad con los requisitos establecidos en la legislación vigente. d) El control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la Generalitat y del Estado.

553 Por ejemplo, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja. Es un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia, distinta de las Administraciones consorciadas. Este organismo, auspiciado por el Gobierno de La Rioja, se caracteriza por la unión voluntaria de la casi totalidad de los municipios de la comunidad autónoma; es un ente respetuoso de la autonomía municipal; en su diseño organizativo está garantizada la participación de la comunidad autónoma y de las entidades locales adheridas y no tiene atribuciones propias, sino las que le encomiendan o delegan la comunidad autónoma y los municipios que lo conforman. Es un ente creado con tal amplitud que podría llegar a ocuparse no sólo de las funciones de saneamiento sino también en un futuro de las funciones de suministro de aguas y la gestión de residuos. V. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

554 V. El último epígrafe hace referencia a estas dos figuras creadas en la comunidad de Madrid y en Cataluña respectivamente.

555 V. Artículos 9 b) Atribuciones de los consejos insulares. Tramitación, otorgamiento y condicionamiento de vertidos. Artículo 10. De la administración municipal. 1. Los municipios son directamente responsables de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable, de alcantarillado y de tratamiento o depuración de aguas residuales en los términos de la legislación de Régimen Local. Entre sus responsabilidades se incluyen: a) El cumplimiento de la normativa aprobada por las Administraciones hidráulicas sobre sustancias admisibles en los sistemas públicos de alcantarillado. b) El buen funcionamiento de sus servicios de depuración, así como la vigilancia de los instalados en las urbanizaciones no conectados al sistema general. c) El control de los efluentes de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales. d) La aportación de la información que les sea solicitada por los consejos insulares o el gobierno de Canarias. 2. Todos los municipios canarios tienen el deber general de procurar por sí mismos, y cooperar con las demás administraciones, en el cumplimiento de las acciones encaminadas a evitar el deterioro de los sistemas naturales de recepción, condensación o infiltración del

También se comporta de manera excepcional la comunidad balear, que a pesar de no contar con una legislación específica de saneamiento, de su normativa puede inferirse que atribuye a los municipios competencias en las dos fases⁵⁵⁶.

Finalmente, quiero agregar la opinión de SETUÁIN MENDÍA Beatriz, en relación con la Transposición de la Directiva 91/271/CEE. De acuerdo con esta profesora, los Municipios pudieran acceder a competencias diferentes del “alcantarillado” y “de propuesta y gestión en relación con los sistemas colectores”, pues las comunidades autónomas deben determinar el espacio físico que contiene a las “aglomeraciones urbanas”, término al que hace referencia la Directiva y los Decretos de Transposición. De modo que la “coincidencia entre el municipio y los nuevos entes destinatarios de atribuciones en relación con los sistemas colectores y la depuración, pudiera abrir paso a aquéllos en un campo que inicialmente, le venía vetado⁵⁵⁷. Sería el caso de que una aglomeración urbana coincidiera con el espacio territorial de un Municipio, en caso contrario, cuando una aglomeración urbana englobe a dos o más municipios, estos deberán crear una figura asociativa que podrá estar determinada en la Ley Autonómica o escogida de común acuerdo por los municipios interesados.

6.3.6 *A manera de síntesis: competencias de alcantarillado del municipio, carácter supralocal del resto de actividades del saneamiento y cofinanciamiento del Estado*

Puede concluirse entonces que las entidades locales tienen competencias *derivadas* en materia de aguas, como consecuencia de la titularidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas⁵⁵⁸, y haciendo referencia al saneamiento, parece evidente, que si el municipio debe responder ante el organismo de cuenca de los vertidos, debe vigilar lo que va a volcarse en su red. Por lo que los ayuntamientos tienen que sofisticar cada vez más la regulación de la calidad de los vertidos en sus ordenanzas ambientales locales, asimilándolos a los que serían exigibles por las propias confederaciones hidrográficas o servicios de aguas o de saneamiento de las comunidades autónomas⁵⁵⁹.

El alcantarillado, de acuerdo con la legislación básica estatal, constituye un servicio obligatorio de competencia municipal. Mientras que el resto de los servicios de saneamiento (colectores generales e instalaciones de depuración), la mayoría de las comunidades autónomas las declaran de su interés, sin excluir la competencia local, aunque sujeta a coordinación, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Director de Saneamiento. La clave para lograr el éxito en la determinación de las competencias entre las comunidades autónomas y los municipios, sin lugar a dudas, se encuentra en la coordinación y colaboración entre ambas administraciones públicas, mediante la creación de organismos especializados, con participación de ambas administraciones y el ejercicio mancomunado de la planificación y ejecución de obras, su gestión y mantenimiento, será en definitiva lo que permita un adecuado tratamiento de las aguas residuales y por ende menores niveles de contaminación.

agua atmosférica; a la reutilización de las aguas, al mantenimiento de un adecuado nivel de las aguas, así como a impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, de tal modo que se pueda poner en peligro la calidad de las aguas superficiales o subterráneas. De acuerdo con el artículo 12.2, corresponde a los Ayuntamientos, la autorización de vertidos en fosas sépticas. Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico, de Canarias. BOC 104, de 24-08-94.

556 V. FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 171-172.

557 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El régimen jurídico de las aguas residuales...* Pág. 318-320.

558 FANLO LORAS Antonio. Obras hidráulicas de saneamiento y depuración... Pág. 331.

559 FANLO LORAS Antonio. Dominio Hidráulico y Saneamiento de Aguas Residuales, citado por ALONSO GARCÍA Enrique. La Gestión del Medio Ambiente por las Entidades Locales. En: MUÑOZ MACHADO Santiago (Director). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo II. (2da. Edición). Editorial Civitas S.A. Madrid, España: 2003.

Finalmente, las comunidades autónomas pueden celebrar convenios de colaboración con la administración general del Estado para cooperar en la construcción de las obras de saneamiento, ya que en esta materia, el Estado abandona la declaración de interés general de las obras, para pasar a cofinanciarlas, comprometiéndose a aportar hasta un máximo del 25 por ciento de la inversión total necesaria hasta el año 2005 en cada una de las comunidades autónomas, de conformidad con el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), de 17 de febrero de 1995.

6.4 Dos Leyes autonómicas, en cuanto a los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua

Mención especial debe hacerse de dos Leyes que han representado un hito en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas en España, me refiero a la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, y la Ley 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Sin embargo, otras comunidades tienen también sus propias leyes que regulan estas materias, pero que a título de ejemplo, por ser pioneras en la elaboración de las leyes y el modelo adoptado, he querido considerarlas expresamente.

6.4.1 La Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la comunidad de Madrid

Esta ley regula el abastecimiento y el saneamiento en función de los ámbitos territoriales afectados; al tiempo que considera de interés supramunicipal aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites de un municipio. El abastecimiento y el saneamiento, los divide en dos etapas: el primero en aducción y distribución; y el segundo, en alcantarillado y depuración.

Las competencias las distribuye entre la comunidad autónoma y los municipios. A la comunidad de Madrid le otorga competencias en materia de aducción y depuración, y así le corresponde:

- La regulación de esos servicios, sin perjuicio de las competencias del Estado y de las entidades locales.
- La planificación general con formulación de esquemas de infraestructura y definición de criterios sobre niveles de prestación de servicios y niveles de calidad exigibles a los afluentes y cauces receptores, de acuerdo con los planes hidrológicos y ambientales del estado y de la comunidad y con el planteamiento territorial y urbanístico.
- Aprobación definitiva de planes y proyectos referentes a dichos servicios.
- Elaboración de planes y proyectos, así como construcción y explotación de las obras que promueva directamente.
- Aprobación y control de régimen financiero.

La función ejecutiva y de control de los vertidos en las aguas que discurran por su territorio, sin perjuicio de las competencias estatales en la materia (esta función la realizará de modo coordinado con la administración central). Sobre esta última competencia comenta MARTÍN MATEO Ramón, que deberían darse dos supuestos, en primer lugar que las aguas discurran por territorio madrileño y que además lo hiciera sólo por ese territorio (exclusivamente), y en este caso no es así⁵⁶⁰; de modo que, esta competencia desvirtúa el principio de que el Estado tiene la administración cuando la cuenca es supracomunitaria.

560 MARTÍN MATEO Ramón. El ordenamiento hídrico en la Comunidad valenciana. En: EMBID IRUJO Antonio (Director). *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*. Editorial Tecnos S.A. Madrid, España: 1993. Pág. 91.

Las atribuciones de la comunidad autónoma serán prestadas por una empresa pública denominada “Canal Isabel II”⁵⁶¹, pues considera la Ley que estos servicios deben prestarse mediante una gestión unitaria. A esta empresa le son traspasados los patrimonios, funciones y obligaciones de la Fundación Provincial para Abastecimiento de Aguas Potables y del Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento a los pueblos de la Sierra de Guadarrama (CASRAMA)⁵⁶².

Mientras que los municipios, la ley reconoce competencias en distribución y alcantarillado, y podrán:

- Planificar sus redes de distribución y alcantarillado, de acuerdo con sus planes de ordenación y respetando los puntos y condiciones de salida –depósitos o conexiones a redes supramunicipales– y llegada –puntos de vertido final– autorizados por la planificación general de la comunidad.
- Proyectar, construir, explotar y mantener esas redes.
- Aprobar las tarifas o tasas de ambos servicios dentro de los límites de tasas máximas establecidas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, y previa autorización de la comisión de precios de la comunidad de Madrid.
- Controlar los vertidos a la red municipal de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la comunidad y del estado.

De manera que la Ley de Madrid divide en abastecimiento en alta (aducción) y en baja (distribución) y otorga, las competencias sobre el primero a la comunidad autónoma (Canal Isabel II), y el abastecimiento en baja, a los municipios.

División que vuelve a repetir cuando se trata del saneamiento, repartiendo las competencias de depuración a la comunidad autónoma y el servicio de alcantarillado a los municipios.

6.4.2 *La Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña*

La Comunidad catalana tiene atribuidas competencias para la ordenación, administración, planificación y control de calidad del dominio público hidráulico⁵⁶³ (Artículo 4). Mientras que los entes locales, tienen competencias en materia de abastecimiento, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y control sanitario de las aguas residuales (Artículo 5).

561 V. Real Decreto 1873/1984, de 26 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de obras hidráulicas y aprovechamientos hidráulicos. “Esta empresa pública se encarga del abastecimiento y saneamiento a la capital y al resto de la región, gozando de una reserva de caudales sobre los ríos de la vertiente sur de la sierra de Guadarrama” MORELL OCAÑA L. Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid. En: Estudios sobre el Derecho de la comunidad de Madrid (Gómez-Ferrer, dir.). Civitas 1987, citado por DELGADO PIQUERAS Francisco. El abastecimiento a poblaciones en la Ley de aguas. Análisis para una posible reforma. En: *Revista de Administración Pública* No. 145. Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid, España: Enero/abril 1998. Pág. 317.

562 La Fundación es un organismo de la comunidad de Madrid, procedente de la Diputación Provincial, y CASRAMA es un consorcio, cuyas instalaciones y patrimonio ha realizado y abonado en su totalidad la Comunidad de Madrid, por acumulación de las participaciones de la Diputación Provincial y de la Confederación Hidrográfica del Tajo, esta última de conformidad con el Real Decreto de transferencia a la Comunidad en materia de obras hidráulicas.

563 Siempre considerando que la cuenca sea intracomunitaria y las excepciones dadas a través de los Decretos de Traspasos. V. RD 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de obras hidráulicas.

Ahora bien, aun cuando la Ley no impide que los entes locales ejerzan directamente las competencias comentadas⁵⁶⁴, ha creado una figura organizativa (*Entidades Locales del Agua*), a las que encomienda o transfiere la totalidad o parte de las competencias que tienen la comunidad autónoma o los entes locales. Sin embargo, a casi cinco años después de su regulación legal, no se ha constituido ninguna, salvo la constituida por la propia Ley (ELA Básica Entidad Metropolitana de Servicios Hídricos y Tratamiento de Residuos). Por tanto, mientras estas no se constituyan, serán los Ayuntamientos quienes continúen ejerciendo las competencias en materia de suministro de aguas y alcantarillado o los entes asociativos que hayan creado (mancomunidades, consorcios, etc.) y la Agencia Catalana del Agua⁵⁶⁵.

Las Entidades Locales del Agua (ELA en lo sucesivo) son organismos descentralizados funcional y territorialmente, que se constituyen para la gestión más eficiente de los recursos hídricos y de las obras y actuaciones hidráulicas y para la prestación de los servicios relacionados. De acuerdo con el artículo 2.9 y 2.10, existen dos tipos de ELA, el llamado "básico", que sería el ente local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia encargada de gestionar uno o más sistemas públicos de saneamiento o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen⁵⁶⁶. La Entidad Local del Agua calificada (ELA calificada), sería el segundo tipo, y es un ente supramunicipal o la agrupación de entes locales, también con personalidad jurídica, encargada de la gestión integrada de una cuenca o porción de cuenca fluvial. Es decir que esta Ley no prevé la separación de atribuciones que se ha mencionado, de abastecimiento y saneamiento en baja y en alta (división en fases), asignando cuando lo cree ambas funciones a una misma ELA⁵⁶⁷.

La Ley crea dos sistemas, en los que engloba las funciones de abastecimiento y de saneamiento. Denomina a la primera "Redes básicas de abastecimiento"⁵⁶⁸ y a la segunda "Sistema Público de Saneamiento"⁵⁶⁹. Ambos sistemas tienen como órgano rector a la Agencia Catalana del Agua, que es un ente adscrito al gobierno de la comunidad autónoma, y que se encarga de ejecutar las competencias que tiene la comunidad en materia de aguas.

564 SETUÁIN MENDÍA Beatriz comentando la Ley 6/1999, señala que esta permite la creación de las ELA, pero que ello en modo alguno, significa que los Municipios no puedan realizar actuaciones en este sector (se refiere al saneamiento), basada en la interpretación de los artículos 6, 7 y 15. Pues de ellos se desprenden unos requisitos que deben cumplir las ELA para asumir realmente esas funciones y que para el caso que no los cumplan puede el Municipio prestar estas funciones, siguiendo el habitual reparto en fases, ya conocido. V. SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas*. Pág. 304. Esta Ley ha sido derogada por la Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, pero el comentario sigue siendo válido, interpretando los artículos 14, 15 y 53.

565 FANLO LORAS Antonio. *Estudio Jurídico sobre los Organismos Autonómicos de depuración de las Aguas Residuales urbanas...* Pág. 57.

566 Se entiende por ELA básica un ente local (un municipio, una comarca, una entidad municipal descentralizada, una entidad metropolitana, una mancomunidad de municipios...) o una agrupación de entidades locales con personalidad jurídica propia (un consorcio), capacitada para gestionar íntegramente uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y/o el sistema o sistemas de suministro de agua de los municipios que la componen. Puede haber ELA básicas para el saneamiento, ELA básicas para el suministro y ELA básicas mixtas que gestionen tanto el saneamiento como el suministro de agua de su ámbito. Definición contenida en la Página Web: Agencia Catalana del Agua. Tipos de entidades locales. En: http://www.gencat.net/aca/cas/administracio_local/tipus_entitats_locals.htm.

567 V. comentario análogo de SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El saneamiento de las aguas...* Pág. 304.

568 Artículo 2.12 La Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Definición de redes básicas de abastecimiento: el conjunto de instalaciones situadas en el territorio de Cataluña afectadas a la captación y aducción, las plantas de potabilización, las conducciones, las estaciones de bombeo y los depósitos reguladores que sean susceptibles de llevar agua hasta los depósitos de cabecera o puntos de conexión de uno o más sistemas municipales de suministro de agua en baja, con independencia de la titularidad y gestión.

569 Artículo 2.13 Ley catalana 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Definición de sistema público de saneamiento de aguas residuales: el conjunto de bienes de dominio

La Agencia Catalana del Agua, en relación con las redes básicas de abastecimiento (con independencia de su régimen de titularidad y gestión), tiene atribuidas las funciones: de policía administrativa; puede sustituir total o parcialmente para todas las concesiones y aprovechamientos, los caudales circulantes en las redes básicas de abastecimiento, y adoptar medidas de carácter temporal ante situaciones de sequía extraordinaria o estados de necesidad (Artículo 12).

Mientras que en los sistemas públicos de saneamiento, a la Agencia Catalana del Agua le corresponde: la autorización de vertidos al medio receptor, así como la eventual reutilización de sus efluentes, y la alta inspección y demás funciones que la legislación de aguas atribuye a los organismos de cuenca y a la autoridad competente de la Administración de la Generalidad en el Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña (Artículo 17).

En conclusión, las ELA como su nombre lo indica son Entidades Locales encargadas de cumplir las funciones que le encomienden o transfieran la Agencia Catalana del Agua y el municipio y/o municipios o entidades locales (comarca, entidad municipal descentralizada, entidad metropolitana, mancomunidad de municipios o un consorcio). Las ELA se encargarán de gestionar íntegramente uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y/o el sistema o sistemas de suministro de agua de los municipios que la componen, es decir que pueden haber ELA básicas para el saneamiento, ELA básicas para el suministro y ELA básicas mixtas que gestionen tanto el saneamiento como el suministro de agua de su ámbito⁵⁷⁰. Esta organización representa en palabras de SETUÁIN MENDÍA Beatriz una excepción dentro de lo que puede considerarse la regla general operativa en el resto de las comunidades autónomas, dejándolas en una posición menos activa⁵⁷¹.

6.5 A modo de conclusiones

Finalizado el capítulo, merece la pena hacer énfasis en los siguientes aspectos:

- El abastecimiento de agua a las poblaciones se divide técnicamente en dos fases: abastecimiento en alta (construcción, explotación, recuperación y gestión de las obras de captación, potabilización y desalación), las cuales corresponderán a las comunidades autónomas en virtud de la declaratoria de interés autonómico en su legislación y al Estado cuando las obras afecten a dos o más comunidades autónomas; y abastecimiento en baja (distribución o suministro de agua), competencia de los entes locales, directamente o a través de las vías indirectas previstas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- El Estado y las comunidades autónomas en sus respectivas cuencas hidrográficas tienen competencia para otorgar las concesiones de abastecimiento poblacional a los entes locales.
- El Estado y las comunidades autónomas sólo requieren de una autorización de acuerdo con la Ley de Aguas, para utilizar el agua.
- El suministro de agua a las poblaciones es un auténtico servicio público municipal, que sólo podrá ser limitado por razones de interés supralocal.

público interrelacionados en un todo orgánico, compuesto por una o más redes locales de alcantarillado, colectores, estaciones de bombeo, emisarios submarinos, estación depuradora de aguas residuales y demás instalaciones de saneamiento asociadas, con el objeto de recoger, conducir hasta la estación y sanear, de forma integrada, las aguas residuales generadas en uno o más municipios.

570 Agencia Catalana del Agua. *Tipos de Entidades Locales*. En: http://www.gencat.net/aca/cas/administracio_local/tipus_entitats_locals.htm.

571 SETUÁIN MENDÍA Beatriz. *El Saneamiento de las aguas...* Pág. 305. La autora considera además que es un modelo que posiblemente se implementará en otras comunidades autónomas.

- El Estado (Ministerio de Medio Ambiente y confederaciones hidrográficas) y a las comunidades autónomas (administraciones hidráulicas autonómicas), les corresponde prever en los planes hidrológicos de la cuenca, las características básicas de calidad de las aguas y la ordenación de los vertidos de aguas residuales; autorizar los vertidos en las cuencas hidrográficas de su competencia y la recaudación del canon de vertido; velar por la instalación y funcionamiento de obras de tratamiento o recuperación de aquéllas, para someter el agua al tratamiento adecuado, de acuerdo con clasificación de la zona declarada "sensible" o "menos sensible", para finalmente poder verterlas a los cauces.
- El Estado abandona en materia de saneamiento, la calificación de "obras de interés general", para pasar a cofinanciarlas.
- Las comunidades autónomas han asumido competencias en materia de saneamiento y depuración de aguas, basados en la protección de medio ambiente, sanidad, ordenación del territorio y construcción de obras de interés autonómico (dado el carácter supralocal de las obras) fundamentalmente. Así pues, las comunidades autónomas tienen competencias en algunos servicios de saneamiento (colectores generales e instalaciones de depuración), pues la mayoría las declaran de su interés, sin excluir la competencia local, aunque sujetas a coordinación, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Director de Saneamiento.
- Los ayuntamientos tienen competencia en: - La prestación del servicio público de alcantarillado, es decir del saneamiento en baja. - Otorgar la autorización para vertidos industriales que se vuelquen a la red de alcantarillado y la recaudación de canon de vertidos a su red. - Los ayuntamientos tienen la obligación de solicitar la autorización de vertido final a los organismos de cuenca y pagar el canon correspondiente. De manera que puede concluirse que las competencias en distribución y saneamiento de aguas de los ayuntamientos inciden indirectamente en el dominio público hidráulico.
- La coordinación entre las comunidades autónomas y municipios en los dos casos mencionados (Madrid y Cataluña) sirven de ejemplo para continuar la labor de gestión integral del agua, que se ha venido repitiendo a todo lo largo de la investigación.