



Universidad de Granada
Escuela Internacional de Posgrado

El servicio de abastecimiento urbano de aguas: formas de gestión y precios

Análisis de la regulación y de las repercusiones de los modelos de gestión en la contraprestación de este servicio. Especial consideración a la situación en Cataluña.

**Trabajo de Fin de Máster – II ed. Máster en Derecho de
Aguas. Universidad de Granada.
CURSO ACADÉMICO 2017-18**

Alumno: Iván Rodríguez Florido

Tutor: Asensio Navarro Ortega

Índice

Resumen.....	2
Palabras clave.....	2
1.- INTRODUCCIÓN, OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGIA.	3
2.- EL AGUA COMO BIEN JURÍDICO OBJETO DE REGULACIÓN. ANTECEDENTES SOBRE EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA	5
2.1.- El derecho humano al agua. Evolución y paulatino reconocimiento hasta su expresa declaración como tal en 2010.....	5
2.2.- El derecho comunitario y el agua. El interés de la Unión Europea por la calidad del agua.....	9
2.3.- El servicio de abastecimiento de agua en la normativa interna. Antecedentes y atribución competencial a la entidad local.....	12
2.4.- La importancia del ciclo integral del agua.....	15
3.- LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO. CARACTERES Y ADMINISTRACIÓN COMPETENTE	21
3.1.- El abastecimiento de agua como servicio público local	24
3.2.- El impacto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en el ámbito de los servicios municipales	29
3.3.- La noción comunitaria del servicio de interés general económico	32
3.4.- Las consecuencias de la clasificación del abastecimiento como servicio público	35
3.5.- La regulación del servicio de abastecimiento de agua en Cataluña	47
3.6.- La organización supramunicipal de servicios públicos	50
4.- MARCO JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	67
4.1.- La gestión directa del servicio.....	71
4.2.- La gestión indirecta del servicio. El contrato de concesión de servicios y la sociedad de economía mixta.....	74
4.3.- Los datos sobre el abastecimiento de agua en España según el modo de gestión....	77
5.- EL PRECIO DEL AGUA. LA CONTRAPRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA	81
5.1.- La naturaleza jurídica de la contraprestación y la competencia para aprobar el precio del agua.....	82
5.2.- Configuración del precio del agua, conceptos y estructura.....	85
5.3.- La incidencia del modo de gestión en el precio	96
6.- CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFIA	111
ANEXOS	122

Resumen

En nuestro ordenamiento jurídico el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones está configurado como un servicio de competencia municipal y con carácter obligatorio para todas las entidades locales. Como manifestación de la titularidad del servicio, los municipios deben tomar, entre otras, la decisión de la elección del modo de gestión del servicio. La normativa en la materia distingue entre la gestión directa, la que se realiza directamente por parte de la propia administración, o la gestión indirecta, aquella que requiere la participación de sujetos particulares y que se inspira en la colaboración público-privada. En el debate sobre los distintos modos de gestión de los servicios públicos, avivado en los últimos años como consecuencia de una corriente *remunicipalizadora* de servicios, son muchos los factores que operan y deben ser tomados en consideración en aras a tomar la elección que mejor satisfaga los intereses generales. El presente trabajo trata de abordar la incidencia o no de los modos de gestión en el precio del servicio, aspecto que con independencia del concreto modo por el que se opte, siempre es competencia de la administración titular del servicio.

Palabras clave

Abastecimiento de agua domiciliaria, servicio público, colaboración público-privada, precio del agua.

1.- INTRODUCCIÓN, OBJETO DE ESTUDIO Y METODOLOGIA.

El presente trabajo de fin de máster, que se enmarca dentro de la realización de la II edición del Máster en Derecho de Aguas organizado por la Escuela Internacional de Posgrado de la Universidad de Granada y la Fundación de Estudios y Prácticas Jurídicas de Granada, tiene por objeto analizar el servicio de abastecimiento de agua domiciliaria a poblaciones.

Dentro de la diversidad de usos y aspectos jurídicos relacionados con el agua, interesa especialmente el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones, configurado en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público de titularidad municipal.

Sobre este servicio existe en los últimos años un auténtico debate en cuanto a los modos de gestión, especialmente, en el ámbito internacional, tras el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas en 2010 del derecho humano al agua y al saneamiento, y en el ámbito interno, desde las elecciones municipales de 2015.

Existe una auténtica discusión acerca de los mejores modos de gestión, una contienda jurídicamente apasionante, pero sobre la cual se arremete en demasiadas ocasiones con argumentos puramente ideológicos y partidistas. Este debate viene impulsado, especialmente, por una corriente *remunicipalizadora* de servicios públicos¹ que aboga por la gestión directa de los mismos bajo la bandera de argumentos como democratizar las instituciones, aumentar la transparencia, recuperar el control sobre determinados servicios, reducir los costes y salvaguardar ciertos derechos humanos y fundamentales, como algunos de los que dependen o giran en torno al agua.

Prueba de ello son, por ejemplo, el *Pacto Social del agua* impulsado en 2015 por más de 300 asociaciones, organizaciones y partidos políticos, al cual se adhirieron importantes representantes de fuerzas políticas², especialmente de carácter municipal, así como la pretendida consulta ciudadana en el ámbito de Barcelona planteada por el Gobierno de Ada Colau, que no obtuvo la aprobación del Plenario del Ayuntamiento de Barcelona en

¹ Véase ESTEVE PARDO, J. “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017, págs. 4-11.

² De hecho, por parte de algunos partidos políticos se han elaborado auténticas normas para facilitar la reinternalización de servicios, como sucede con el partido Podemos Extremadura y la *Guía de la remunicipalización del abastecimiento de agua potable* https://extremadura.podemos.info/wp-content/uploads/sites/21/2017/03/DEF_Gu%C3%ADA_Remunicipalizaci%C3%B3n_Agua_Web_2.pdf [Consultado 11-9-2018].

abril de 2018, que buscaba someter a consulta la siguiente pregunta: “*Quiere usted que la gestión del agua en Barcelona sea pública y con participación ciudadana?*”³.

De esta misma forma, e inspirados por este movimiento, determinados municipios han decidido optar por un cambio en el modelo de gestión en los últimos años, siendo los ejemplos más relevantes en nuestro país, por el tamaño de los municipios, el caso de Valladolid, que en 2017 apostó por la gestión directa mediante una entidad pública empresarial local (EPEL); así como el caso de Terrassa, que actualmente se encuentra en un proceso de cambio hacia un modelo de gestión directa con la constitución de la “Entidad Pública Empresarial Terrassa Cicle de l’Aigua, EPEL” que comenzará su actividad en diciembre de 2018.

Cabe preguntarse, y ello configura el objeto de estudio del presente trabajo, si existe realmente tal pérdida de control en cuanto al servicio de abastecimiento de agua domiciliaria, circunstancia que comporta un estudio del estado de la cuestión y el planteamiento de la normativa vigente, todo ello para posteriormente formular la pregunta de si realmente existe alguna relación entre el precio del agua para usos domésticos en las ciudades españolas y el modo de gestión del suministro.

El objeto de estudio abarca la regulación integral del servicio de abastecimiento, desde el propio reconocimiento como derecho humano, hasta la normativa sectorial y municipal en la materia, enfocando concretamente la normativa en Cataluña y la fluctuación de los precios en los municipios que han decidido optar por un cambio de gestión.

En cuanto a la metodología de estudio, la búsqueda del rigor invita a un análisis histórico sobre el recorrido de la normativa en materia de aguas, tratando de ubicar en nuestro contexto el abastecimiento como un servicio público municipal, seguido de un método sistemático que nos facilite una fotografía del estado de la cuestión. Asimismo, en aras de alcanzar unas conclusiones, se estudiará la incidencia del precio en los modelos de gestión del servicio a través de un análisis comparativo.

³ Sobre esta cuestión véase el post de TORNOS MAS, J. *Las consultas populares en la administración local. Un ejemplo poco afortunado: la consulta sobre el modo de gestión del servicio de suministro del agua en Barcelona*, en el Instituto de Derecho Público (IDP) de 10 de mayo de 2018 <http://idpbarcelona.net/las-consultas-populares-la-administracion-local-ejemplo-poco-afortunado-la-consulta-modo-gestion-del-servicio-suministro-del-agua-barcelona/> [Consultado el 9-9-2018].

2.- EL AGUA COMO BIEN JURÍDICO OBJETO DE REGULACIÓN. ANTECEDENTES SOBRE EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

“*No hay vida sin agua*”, declara en primer lugar la Carta Europea del Agua, redactada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968 y aprobada por el Consejo de Europa, una auténtica declaración de intenciones que continua con la proclamación de una serie de principios para la correcta gestión del agua, partiendo de la premisa de que estamos ante un bien jurídico que debe ser considerado “*un tesoro indispensable para toda actividad humana*”.

La propia Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante su Resolución A/RES/58/217 de 9 de febrero de 2004, proclamó el período 2005-2015 como el Decenio Internacional para la Acción “*el agua, fuente de vida*”.

El agua es fuente de vida y uno de los recursos naturales más preciados de nuestro planeta, desde los orígenes de las primigenias formas de organización de la raza humana, los distintos pueblos han buscado ubicarse en las proximidades de este recurso que, con el paso de los siglos, ha ganado importancia por cuanto se ha tomado consideración de su escasez y su extremada necesidad.

En este sentido, y aproximándonos al terreno de lo jurídico, el abastecimiento de agua es uno de los principales servicios objeto de atención por los ordenamientos jurídicos, reconociendo su importancia hasta elevarlos a la categoría de servicios públicos que deben ser asegurados por las administraciones públicas.

2.1.- El derecho humano al agua. Evolución y paulatino reconocimiento hasta su expresa declaración como tal en 2010

El Derecho Internacional ha prestado especial interés al agua en tanto es fuente de diversos derechos humanos y reviste un carácter esencial para la vida y el desarrollo de las personas. De hecho, la propia Asamblea General Organización de las Naciones Unidas ha llegado a reconocer, en su Resolución 64/292 de 3 de agosto de 2010, explícitamente

el derecho humano al agua y al saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos⁴ y, en consecuencia:

“2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento”.

El derecho al agua ha sido objeto de un proceso de reconocimiento paulatino en el Derecho Internacional, si bien en la propia Declaración de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, no se recogía expresamente, el contenido del artículo 25 ha sido el sustento y fundamento para ello en posteriores avances normativos.

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”

Este precepto, recogido en idénticos términos posteriormente en el Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 –art. 11– ha servido de base para la construcción internacional de un auténtico derecho al agua⁵.

Un hito clave en esa evolución del derecho al agua fue la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, cuyo preámbulo proclama que *“todas las personas, sin importar su estado de desarrollo y su condición económica social, tienen el derecho a acceder a agua potable en cantidad y calidad equivalente para cubrir sus necesidades básicas”*.

En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), celebrada en Irlanda en enero de 1992 y promovida por las Naciones Unidas, se adoptó la Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible, cuyo primer principio

⁴ Sobre el derecho humano al agua se recomienda CALVETE MORENO, A. “El derecho humano al agua” en TORNOS MAS, J. (Coord.), *El servicio de abastecimiento de agua en España, Francia e Italia*. Madrid: Iustel, 2018, págs. 59-93; SAURA, J. “El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional”. *Derechos y Libertades*, núm. 26, 2012, págs. 145-160.

⁵ Véase sobre esta cuestión MENÉNDEZ REXACH, Á, “El derecho al agua en España”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 25, 2015, págs. 195-222.

proclamaba que el “*agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente*”⁶.

“Dado que el agua es indispensable para la vida, la gestión eficaz de los recursos hídricos requiere un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social y la protección de los ecosistemas naturales. La gestión eficaz establece una relación entre el uso del suelo y el aprovechamiento del agua en la totalidad de una cuenca hidrológica o un acuífero”.

Resulta también relevante el principio número 4, el cual declaró que “*el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico*”, sin perjuicio de reconocer el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible.

“La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos”.

Asimismo, resulta esencial destacar la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro el 14 de junio de 1992, en la cual se aprobó, entre otros, el Programa 21, en cuyo capítulo 18 se trataba la Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce.

A la citada Resolución 64/292 que reconoció el derecho humano al agua le han seguido otras por parte de las Naciones Unidas, como por ejemplo por parte de la Asamblea General las Resoluciones núm. 68/157, de 18 de diciembre de 2013, y la núm. 70/169, de

⁶ Se debe destacar también el principio número 3 de la Declaración de Dublín que, ya en 1992, destacó el papel de la mujer en la gestión del agua, declarando que “*la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua*”, así como denunció que este papel primordial de la mujer como proveedora y consumidora y conservadora del medio ambiente rara vez se había reflejado en disposiciones institucionales para el aprovechamiento y la gestión de los recursos hídricos, sin embargo, sorprende que ninguna de las medidas del programa de acción que siguieron a la declaración de principios reconozca alguna recomendación a tal fin.

17 de diciembre de 2015, ambas sobre “*los derechos humanos al agua potable y el saneamiento*”, y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos núm. 24/18, de 27 de septiembre de 2013, y 27/7, de 25 de septiembre de 2014.

El hecho de que se haya declarado explícitamente desde 2010 como un derecho humano ha supuesto que determinados estados, especialmente en el ámbito iberoamericano, hayan reconocido expresamente en sus normas de rango constitucional el derecho al agua⁷.

En el ámbito interno todavía no se ha producido un reconocimiento estatutario, ni mucho menos constitucional, al acceso al agua, si bien por parte de determinada doctrina su existencia emana de otros derechos reconocidos en la Constitución, como por ejemplo el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE), el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE) o el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE).

En el ámbito autonómico no encontramos demasiadas menciones ni reconocimientos del mismo. Cabe destacar la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 2006, que recogía un “*derecho al agua*” en su artículo 17 en los siguientes términos.

“1. Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.”

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley”.

⁷ Tal y como cita Menéndez Rexach en la obra citada anteriormente, por ejemplo, en la Constitución mexicana se reconoce desde 2012 el “*derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible agua*” o en Colombia, si bien su constitución no lo recoge de forma tan rotunda, ha sido la jurisprudencia de la Corte quien, a partir de los principios del Estado social recogidos en el texto constitucional y, en concreto, el mandato de proveer a la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable (art. 366), ha declarado que “*el derecho a disponer y acceder a cantidades suficientes de agua potable supone la obligación de no racionalizar o suspender el servicio público de acueducto por completo en el domicilio de una persona, pues existe un deber de garantizar un mínimo vital de agua y la obligación de las entidades de adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardarlo*” (pág. 197).

Este precepto fue objeto de impugnación constitucional por parte del Gobierno de Aragón y, si bien la Sentencia del Tribunal Constitución 247/2007 desestimó el recurso, el contenido de la sentencia vacía plenamente el contenido del mismo al declarar que no es un derecho sino un principio rector derivado del principio del Estado social⁸.

En opinión de algunos autores como EMBID IRUJO, MENÉNDEZ REXACH o BLANES CLIMENT, entre muchos otros, sería necesario el reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico de un *derecho subjetivo al agua*, en el sentido de una pretensión jurídicamente protegible al acceso al agua potable y al saneamiento en unas determinadas condiciones de cantidad y precio asequible⁹.

2.2.- El derecho comunitario y el agua. El interés de la Unión Europea por la calidad del agua

En el ámbito de la Unión Europea, si bien no ha sido objeto de una regulación concreta como derecho, encontramos diversos textos normativos de especial interés relacionados con el agua.

La citada Carta Europea del Agua, redactada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968 y aprobada por el Consejo de Europea, supuso una auténtica declaración de principios para una correcta gestión del agua. Se reconoció, entre otros, que la correcta utilización de los recursos de agua debe ser planificada por las autoridades competentes, la necesidad de su conservación, ahorro y control, así como la importancia de garantizar una adecuada calidad y la reutilización de la misma.

Más adelante, encontramos que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010/C 83/02) no hace referencia al derecho al agua, pero sí al derecho a la protección de la salud (art. 35) y al principio de desarrollo sostenible para la protección

⁸ En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitución núm. 247/2007, de 12 de diciembre de 2017 (rec. 7288/2006) afirmó que “*aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los “poderes públicos valencianos” así como que “el derecho estatutario así enunciado presenta como rasgo distintivo el de no ser ejercitable de modo directo e inmediato en vía jurisdiccional, pues sólo podrá serlo cuando los poderes autonómicos lo instrumenten y, aún ello, de acuerdo con la Constitución, «la legislación estatal» o «la ley», estatal o autonómica, según los casos”*”.

⁹ EMBID IRUJO, A. “La política de aguas y su marco jurídico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.14, 2008, pág. 11; MENÉNDEZ REXACH, Á. “El derecho al agua en la legislación española”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 15, 2011, pág. 84; y BLANES CLIMENT, Á. “Futuro regulatorio y competencias de la administración en el ciclo integral del agua” en BENITO LÓPEZ, M. A. (Director) *Agua y Derecho, retos para el siglo XXI*, Navarra, Aranzadi, pág. 319.

del medio ambiente y la mejora de su calidad (art. 37) que se han relacionado con el mismo.

Posteriormente en 2001 se adoptó la Carta Europea de los Recursos Hídricos, un texto que sustituyó a la Carta Europea del Agua promulgada en Estrasburgo en 1968 y que contiene 19 recomendaciones especialmente interesantes. Se reconoció que todo el mundo tiene derecho a disponer de agua suficiente para satisfacer sus necesidades esenciales, lo que no implica la gratuidad del recurso, tal y como prevé el principio diecinueve.

“19.- Sin perjuicio del derecho al agua para satisfacer las necesidades esenciales, el suministro de agua está sometido a pago para cubrir los costes económicos vinculados a la producción y a la utilización de los recursos hídricos”.

El vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 2012 (TFUE), al establecer los objetivos de la política de medio ambiente, faculta y habilita al Consejo de la Unión Europea para adoptar medidas que afecten a la ordenación territorial y *“la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos”* (art. 192.2.b TFUE).

Al legislador comunitario le ha interesado especialmente la regulación de la calidad de las aguas, promulgándose en el año 2000 la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (conocida como la *“Directiva Marco del Agua”*).

Esta norma con carácter armonizador parte de la premisa de considerar que el agua *“no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”* (Considerando 1). En este sentido, interesa especialmente que el agua adquiera unos determinados niveles mínimos de calidad porque *“la buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población”* (considerando 24).

De ello se desprende que uno de sus objetivos básicos sea *“garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo”* (art. 1). La Directiva no reconoció

expresamente un derecho al agua, pero atribuyó a este recurso la condición de “*patrimonio*” que hay que proteger para que pueda ser utilizado de forma sostenible para la satisfacción de las necesidades humanas. También se ha preocupado la Directiva por integrar los conceptos de cuenca hidrográfica (considerando 33) así como un enfoque integral de la gestión del servicio, entendida ésta como una medida a los efectos de protección del medio ambiente, absolutamente necesaria para garantizar un uso sostenible y equilibrado.

De hecho, actualmente se encuentra en tramitación una Propuesta de Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano [2017/0332(COD)]¹⁰, una versión refundida que, si bien parte del reconocimiento de la buena calidad del agua potable en los países de la UE, pretende una mejora en la lista de parámetros, un enfoque basado en los riesgos y una mayor transparencia en cuanto a acceso por parte de consumidores.

El suministro domiciliario de agua, así como la recogida de las residuales y su posterior depuración son en el ámbito europeo y bajo el prisma comunitario “*servicios de interés económico general*” cuya prestación deben garantizar los Estados a través de las modalidades que prevea el derecho interno. Sobre esta materia no se ha acometido ninguna armonización en cuanto a la organización y prestación del servicio¹¹, porque realmente tampoco existe consenso a nivel europeo sobre cuál es el mejor modelo. Sin embargo, las nuevas Directivas comunitarias en contratación pública parecen apostar por la colaboración público-privada en este tipo de servicios¹².

Por último, y en alusión al objeto del presente trabajo, huelga recordar que los servicios de distribución y suministro de agua están expresamente excluidos de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa

¹⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida) ref. COM/2017/0753 final - 2017/0332 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1517559729650&uri=COM:2017:753:FIN> [Consultado 7-09-2018].

¹¹ Sobre esta cuestión, véase PERDIGÓ SOLÀ, J. “El agua, los servicios de interés general y las concesiones”, en AAVV *Servicios de interés general, colaboración público privada y sectores específicos*, Tirant Lo Blanch, 2017.

¹² En este sentido, indica FELIU, G. “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, págs. 50-71 que en el ámbito de la Unión Europea se ha puesto en valor la colaboración público-privada, por ejemplo en la Directiva 2014/23 en su considerando tercero “*los contratos de concesión representan instrumentos importantes para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyendo al desarrollo de la competencia en el mercado interior, permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado y contribuyendo a lograr eficiencia y aportar innovación*”.

a los servicios en el mercado interior (Directiva “Bolkestein”) que supuso la liberalización de determinados servicios.

Sí que resulta relevante en el ámbito comunitario, aspecto que después se analizará, el principio de recuperación de costes que impone la normativa comunitaria para los servicios relacionados con el agua, como el abastecimiento (art. 9 Directiva Marco del Agua).

2.3.- El servicio de abastecimiento de agua en la normativa interna. Antecedentes y atribución competencial a la entidad local

La importancia del abastecimiento de agua para cualquier población viene recogida incluso en el Derecho medieval¹³ y las Siete Partidas del Rey Alfonso X, en cuya Ley 10 se reconocía que sin agua “*los hombres no pueden vivir, y por ello es menester que la tengan siempre*”¹⁴.

En nuestro ordenamiento jurídico, el abastecimiento de agua potable a los domicilios está configurado como un servicio cuya competencia corresponde a los entes municipales, así como la evacuación y tratamiento de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

La atribución de la competencia del abastecimiento de aguas a la esfera municipal tiene orígenes que datan del siglo XIX y se extendió de forma generalizada, desde ciudades

¹³ Se recomienda la lectura de GALINDO ELOLA-OLASO, F. y RASTROLLO RIPOLLÉS, A. *Sinopsis al artículo 45 de la Constitución*, Cortes Generales, diciembre 2017. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2> [Consultado 4-09-2018].

¹⁴ Literalmente, la Ley 10 dispuso que “*Vianda es cosa sin la cual los hombres no pueden vivir, y por ello es menester que la tengan siempre, pues si en los otros lugares no la pueden excusar, mucho menos lo pueden hacer en los castillos en que han de estar como encerrados guardándolos, así que no deben salir a ninguna parte sin mandamiento del alcaide suyo; y aun sin todo esto, podría acaecer que, aunque los mandase salir, que no lo podrían hacer siendo cercados o muy guerreados por los enemigos. Y por ello es menester que en todo tiempo tenga el castillo abastecido de vianda, y mayormente de agua; que es cosa que pueden menos excusar que las otras; y si la tuvieren allí, que la sepan guardar y consumir mesuradamente porque no les falte. Otrósí se deben abastecer de pan, de aquello que entendieren que más se podría tener según el aire de aquella tierra, eso mismo deben hacer de carnes y de pescados; y no deben olvidar la sal, ni el aceite, ni las legumbres ni las otras cosas que cumplen mucho para el abastecimiento del castillo. Otrósí deben ser apercebidos de tener molinos o muelas de mano y carbón y leña y todas las otras cosas a las que llaman preseas, sin las cuales no se pueden bien ayudar de la vianda, aunque la tengan, el vestir y el calzar de los hombres, que es cosa que no pueden excusar porque les ayuda a vivir y ser apuestos*”. http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-2-partida-segunda-y-tercera--0/html/01f12004-82b2-11df-acc7-002185ce6064_171.htm [Consultado 28-08-2018].

europeas como Londres o París, coincidiendo con el impulso tecnológico de la Revolución industrial.

En primer lugar, La Ley municipal de 20 de agosto de 1870 atribuyó la “*exclusiva competencia de los Ayuntamientos*” respecto al establecimiento y creación de una serie de “*servicios municipales*”, entre ellos el “*alcantarillado*” y el “*surtido de aguas*” (art. 67.1)¹⁵. Posteriormente encontramos la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, que en su artículo 6.2 establecía que eran cargo de los Municipios, entre otras, las obras de abastecimiento de agua a poblaciones¹⁶. En ese mismo año, la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, en su artículo 72.1.3 declaraba “*de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos*” el establecimiento y la creación de servicios municipales referentes al surtido de aguas, así como a la higiene y la salubridad del pueblo¹⁷.

Asimismo, se deben destacar las normativas sectoriales específicas en materia de aguas del momento. En primer lugar, la Ley de Aguas de 1866, quien el propio GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁸ consideró que constituía el monumento legal más prestigioso de nuestra legislación administrativa del siglo XIX¹⁹. Posteriormente, si bien manteniendo los principios y las directrices de 1866, se promulgó la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, que atribuía también un papel determinante a los Ayuntamientos, en sus artículos 164 y siguientes regulaba el aprovechamiento de las aguas públicas para el abastecimiento de poblaciones, uso del agua que tenía carácter preferente sobre cualquier otro en la concesión de aprovechamientos de aguas públicas²⁰. Si bien el abastecimiento tenía una

¹⁵ Vid.: MENÉNDEZ REXACH, Á. Op. Cit. (2015) pág. 203.

¹⁶ Sobre los orígenes normativos relacionados con el agua se recomienda la lectura de JORDANA DE POZAS, L. “La evolución del derecho de aguas en España y otros países”. *Revista de administración pública*, núm. 37, 1962, págs. 9-62, donde ya afirmaba por entonces “*no faltan técnicos que predicen un agotamiento total muy próximo de los caudales de agua libres. En consecuencia, el signo de escasez, que ya presidía nuestra ley vigente, se torna más angustioso e imperativo (...) las consecuencias no pueden ser otras que la intensificación del carácter público de las aguas y del intervencionismo administrativo*”.

¹⁷ Publicado en la Gaceta de Madrid de 4 de octubre de 1877, núm. 277, pág. 39. Disponible: <http://www.ceice.gva.es/documents/161634402/163727879/1877.+Ley+municipal.pdf/5eac7bd1-959f-4b41-9108-8159259ceff9>

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo”, *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1955, pág. 77.

¹⁹ Sobre esta norma de 1866 se recomienda la obra escrita en su centenario por MARTÍN-RETORTILLO “La elaboración de la Ley de Aguas de 1866”, *Revista de Administración Pública* núm. 32, Mayo/Agosto 1960 <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=32&IDA=22122>

²⁰ El artículo 160 de la referida Ley de Aguas de 1879 establecía la preferencia del uso relativo al abastecimiento a poblaciones seguido por el abastecimiento a ferrocarriles, riegos, canales de navegación, molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes, y estanques de viveros o criaderos de peces.

regulación escasa comparada con otros usos del agua, ya se preveía que la concesión de aguas públicas podía ser otorgada a los Ayuntamientos o a empresas privadas.

En este mismo sentido, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 recogió la competencia municipal sobre determinados abastecimientos de agua, si bien no contemplaba el suministro domiciliario sino únicamente el abastecimiento en fuentes públicas, lavaderos y abrevaderos, así como el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 que, en su artículo 39, reconocía el derecho de los Ayuntamientos a obtener por vía de concesión o expropiación el caudal preciso para la prestación, y fijaba las cantidades previstas como dotaciones mínimas de garantías en 150 litros de agua potable por habitante y día, y en la cantidad de 200 litros para las ciudades de más de 15.000 habitantes

En 1924 se produjo la “*publicatio*” en sentido explícito de dicho servicio, una declaración formal que supuso su configuración como un “*servicio público*” mediante el Real Decreto Ley de 12 de abril de 1924, en el que se indicaba que las necesidades de la vida moderna y las exigencias de la industria no permitían que la Administración Pública se desentendiese de los suministros de energía eléctrica, agua y gas, indispensables para la existencia de los individuos y las industrias, concretando en su artículo 1 este carácter de servicio público de dichos servicios que, en consecuencia, eran de prestación obligatoria.

Sin perjuicio de lo anterior, tal y como señala PERDIGÓ SOLÀ, que el servicio de abastecimiento de agua se declarase “*servicio público municipal*” por la Ley no quería decir que los Ayuntamientos asumiesen automáticamente su titularidad, sino que quedaban habilitados para su municipalización, previo el correspondiente procedimiento y, en su caso indemnización de la empresa privada que lo viniera prestando²¹.

Así lo recogió posteriormente el artículo 103.a) de 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, que estableció el carácter de obligación municipal mínima en los municipios con más de 5.000 habitantes²². Esta Ley estableció la obligación de formar un Plan general de urbanización

²¹ Vid. PERDIGÓ SOLÀ, J. “El servicio público de abastecimiento de agua en España y las tendencias de internalización del servicio”, en TORNOS MAS, J. (Coord.) Op. Cit. (2018) pág. 142.

²² Vid. MESTRE DELGADO, J. F. “Abastecimiento de agua a poblaciones” en EMBID IRUJO, A. *Diccionario de derecho de aguas*, Madrid: Iustel, 2007, pág. 41.

en todos los municipios, al que debían acompañar los proyectos de instalación de los servicios mínimos obligatorios (art. 134)²³.

Ya ubicados en nuestro ordenamiento jurídico vigente, debemos partir del reconocimiento del artículo 128.2 de la Constitución española de 1978 de la iniciativa pública económica, así como la posibilidad de reservar determinados recursos o servicios esenciales²⁴, mediante ley, como sucede con el servicio público de abastecimiento de agua domiciliaria²⁵.

“2. Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

Precisamente uno de estos servicios reservados a las administraciones públicas, concretamente a los entes locales, y que revisten carácter esencial, es el servicio de abastecimiento de agua domiciliaria²⁶.

2.4.- La importancia del ciclo integral del agua

El agua es un bien susceptible de distintos usos. Actualmente, según datos del propio Ministerio, se calcula que el 70% de los recursos hídricos se destinan a la agricultura, siendo del porcentaje restante el 20% del agua consumida destinada al uso urbano (4.066 Hm³ al año) y, aproximadamente 73% del consumo urbano corresponde al consumo propiamente doméstico, cerca de un 11% corresponde al uso industrial o comercial, y el restante 16% a otros usos municipales o institucionales.

²³ Sobre legislación de auxilios del Estado para garantizar el suministro de agua potable a los municipios véase MENÉNDEZ REXACH, Á. Op. Cit. (2011) pág. 71.

²⁴ Vid. MUÑOZ MACHADO, S. *Servicio público y mercado. Los fundamentos*, Madrid: Civitas, 1998.

²⁵ Sobre la evolución de la incidencia de las distintas administraciones en la gobernanza del agua, véase DE STEFANO, L. y HERNÁNDEZ, N. “Interacciones institucionales en un contexto de descentralización y de reorientación de la política de agua. El caso de España” presentado en el X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal) en septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/> donde se concluye que los “*mecanismos formales de coordinación e interacción entre CCAA y el Estado se muestran insuficientes para hacer frente a las nuevas necesidades de gobernanza multilateral*”.

²⁶ Sobre la evolución de la legislación y normativa en abastecimiento de agua, véase MATES, J. M. “La regulación del suministro de agua en España: siglos XIX y XX”, *Revista de Historia Industrial*, núm. 61, 2016, págs. 15-47.

Es importante partir de la premisa de que el abastecimiento de agua a poblaciones es únicamente una fase del conocido como ciclo integral del agua. Históricamente se ha enfocado y prestado interés al abastecimiento de forma aislada, de hecho, cada una de las fases era concebida de autónomamente, si bien la escasez del recurso y los principios medioambientales que deben regir e inspirar su gestión nos invitan a ir un paso más allá y concebir las distintas fases del agua como un ciclo integral.

La gestión integral de los servicios del agua es consecuencia de natural de la unidad del ciclo hidrológico que caracteriza las aguas continentales, tanto desde un punto de vista físico, como jurídico de la declaración legal que, en este sentido, efectúa el art. 1.3 Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA).

“3. Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”.

Este ciclo del agua abarca distintos servicios, que a su vez están formados por distintas fases y actividades relacionadas con la gestión del agua.



Fuente: Antonio Sánchez Zaplana²⁷

²⁷ Gráfico de la presentación de SÁNCHEZ ZAPLANA, A. *Gestión inteligente del Ciclo integral del Agua*, 10 de noviembre de 2016 en el Congreso Smart Urban Palma. Presentación disponible en: <https://www.slideshare.net/aszapla/gestion-inteligente-del-ciclo-integral-de-agua> [Consultado 11-11-2018].

En este sentido, dentro del *ciclo integral del agua urbana*²⁸ en España se pueden apreciar las siguientes fases²⁹:

1. **Abastecimiento:** que abarca desde la captación de agua, el tratamiento de esta para su consumo humano (potabilización), y finaliza en las acometidas y contadores de las viviendas.

Asimismo, como después analizaremos, dentro del propio abastecimiento cabe distinguir, en primer lugar, la aducción –abastecimiento en alta– que comporta la captación del agua de los distintos recursos naturales, su potabilización y el transporte hasta áreas urbanas. Posteriormente, encontramos la distribución –abastecimiento en baja– que comporta el almacenamiento de agua en depósitos urbanos y su distribución por las redes urbanas³⁰.

2. **Saneamiento:** fase que opera una vez utilizada el agua y desempeña el papel de evacuarla desde las zonas urbanas y devolver el agua al medio ambiente en óptimas condiciones después de un proceso de depuración.

En este sentido cabe distinguir el servicio de alcantarillado, mediante el cual las aguas urbanas utilizadas son recogidas a través de colectores para su transporte y canalización a las infraestructuras de depuración, y el servicio de depuración y saneamiento en sentido estricto, mediante las Estaciones Depuradoras donde el agua utilizada es tratada para posteriormente ser vertida a los cauces naturales en las condiciones adecuadas de calidad y respeto al medio ambiente.

El saneamiento se encuentra actualmente regulado, en el ámbito estatal, en el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas y el reglamento que lo desarrolla. Tal y

²⁸ MORCILLO BERNALDO, F. “La regulación en España desde la óptica del sector de servicios de agua urbana” en Op. Cit. *Agua y Derecho, retos para el siglo XXI*, pág. 68.

²⁹ No se trata de un concepto homogéneo en todas las normativas, como mínimo en cuanto a terminología de las distintas fases. Por ejemplo, una de las normas más loables en esta materia como es la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en su artículo 4.9 identifica en el ciclo integral del agua: abastecimiento en alta, abastecimiento en baja, el saneamiento o recogida de aguas residuales, la depuración de aguas residuales y la regeneración para la reutilización.

³⁰ Tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 2015 (RC 595/2013), en el ciclo integral urbano del agua se distinguen, junto al saneamiento, la depuración y la regeneración, dos actividades perfectamente diferenciadas: el abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación, el alumbramiento y el embalse de los recursos hídricos, el tratamiento de la potabilización, el transporte por arterias y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población, y el abastecimiento de agua en baja, integrado por la distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro de agua potable hasta las instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios.

como veremos posteriormente, las competencias en saneamiento son básicamente autonómicas.

- 3. Reutilización:** fase que consiste en aprovechar el agua para otros usos, como el riego de los jardines o baldeo de calles. La reutilización de aguas incide en el ahorro del recurso, la optimización y la eficiencia de la gestión de los recursos hídricos y es una de las necesidades más acuciantes ante las situaciones de escasez de recursos hídricos.

En la propia normativa sectorial estatal en materia de aguas, el artículo 40 bis del Decreto Legislativo 1/2001 define los servicios relacionados con el agua como:

“i) servicios relacionados con el agua: todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales. Asimismo, se entenderán como servicios las actividades derivadas de la protección de personas y bienes frente a las inundaciones”.

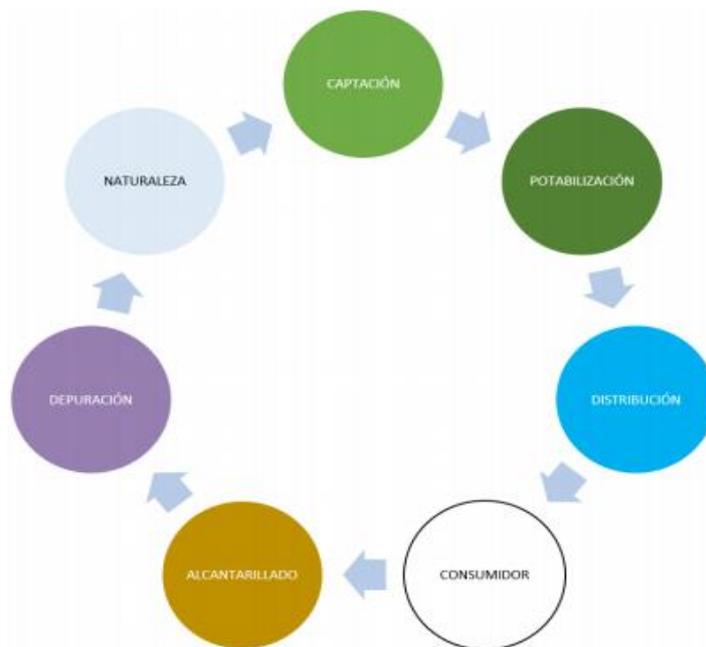
El conjunto de actividades del ciclo del agua van encaminadas a garantizar el suministro y a su vez, a mantener un equilibrio con el medio ambiente, su sostenibilidad, garantizando que no se produce un agotamiento del recurso con el consiguiente perjuicio ambiental, así como una restitución del mismo al medio ambiente en las adecuadas condiciones ambientales³¹.

En este sentido, la gestión integral del ciclo el agua es la más eficaz y eficiente, precisamente porque se trata de un ciclo que, por sí mismo, es integral y requiere de una visión y consideración de conjunto³². Una gestión integral del agua debe tener en cuenta la unidad del ciclo hidrológico, las múltiples funciones y usos del agua, los aspectos cuantitativos y cualitativos, mediante un enfoque territorial –demarcación hidrográfica–

³¹ Vid. BAGUÉ PRATS, J. (Coord.) “Estudio sobre el precio del agua en España”. *Aquae papers*, núm. 1, junio 2013, pág. 11

³² Al respecto véanse, entre otros, BLANQUER CRIADO, D. *La iniciativa privada. El ciclo integral del agua*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; y PERDIGÓ SOLÀ, J., *El agua, los servicios de interés general y la Directiva de concesiones* en AGUADO, V. y NOGUERA, B. (Directores) “Los Servicios de interés general en Europa”, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

y una visión conjunta del sistema que respete el funcionamiento ecológico y prevea las consecuencias de cada intervención³³.



Fuente: AEAS³⁴

Por último, huelga recordar que la visión unitaria del ciclo integral del agua no implica que se deba gestionar por un único prestador. Cuando hablamos del ciclo integral del agua no nos referimos a la necesidad de que exista un único gestor, sino a que por parte de administraciones públicas y los operadores jurídicos se debe tomar en consideración todas las distintas fases del ciclo del agua, entendiendo la totalidad de las mismas como requisito imprescindible para garantizar su permanencia en el tiempo.

Nada obsta a que por parte de un mismo prestador –ya sea público o privado– se asuman la totalidad o una pluralidad estos servicios del ciclo integral³⁵, si bien ello puede acabar comportando la captura del regulador por parte del gestor.

³³ SANJUÁN, M. *Gestio local de l'aigua*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, 2005, pág. 82.

³⁴ Esquema del ciclo urbano elaborado por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento, AEAS en “Informe sobre aguas residuales en España de 2017”. Disponible en: <http://www.asoaeas.com/sites/default/files/Documentos/Informe%20sobre%20aguas%20residuales%20AEAS.pdf> [Consultado 9-9-2018].

³⁵ Un ejemplo de los muchos municipios en que esto sucede es, por ejemplo, en la localidad de Puçol (Valencia) donde el contrato de concesión de 2013 ya incorpora la propia denominación “gestión integral de los servicios”. Disponible: http://sede.pucol.es/transparencia/concesiones/Contrato_Aguas.pdf [Consultado 17-09-2018].

Pese a que se denomine ciclo integral del agua, estamos ante servicios y actividades susceptibles de explotación económica diferenciada, tanto desde un punto de vista jurídico como técnico, contable y funcional, amén de la normativa en materia de contratación pública.

Es importante destacar que el objeto del trabajo se orienta, especialmente, al abastecimiento de agua domiciliaria, y concretamente el abastecimiento de distribución – en baja– cuya competencia recae en las entidades locales.

3.- LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO. CARACTERES Y ADMINISTRACIÓN COMPETENTE

Tal y como recogía el Preámbulo de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, estamos ante un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de actividades económicas, que además es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos.

Además de usos sucesivos, el agua es susceptible de usos alternativos, circunstancia por la cual, teniendo en cuenta su escasez, requiere de una prelación de usos que en nuestro ordenamiento viene dada por la figura del Plan Hidrológico. La definición legal de los “*usos del agua*” se encuentra en la letra j) del artículo 40 bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, del texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA). Se entiende por usos del agua:

“las distintas clases de utilización del recurso, así como cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado de las aguas. A efectos de la aplicación del principio de recuperación de costes, los usos del agua deberán considerar, al menos, el abastecimiento de poblaciones, los usos industriales y los usos agrarios”.

En la propia definición de los usos encontramos la consideración del abastecimiento, que se configura como uno de los tres usos que, como mínimo, debe ser contemplado por el regulador correspondiente. El abastecimiento de agua es un uso imperativo.

El artículo 60 del texto refundido de la Ley de Aguas regula el orden de preferencia de usos del agua, remitiéndose a lo que establezca en cada caso en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno, y en defecto de este, el apartado tercero establece con carácter general el uso preferente para:

“1.º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal”.

Lo anterior adquiere su relevancia por cuanto el objeto de estudio del presente trabajo se focaliza sobre el servicio público de abastecimiento a poblaciones, el conocido como

suministro de agua domiciliaria. La importancia de este servicio es tal que incluso se exige obligatoriamente para clasificar un suelo como urbano (art. 18 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

Es importante señalar que la noción de *servicios urbanos del agua* incluye el abastecimiento de agua potable y el saneamiento de aguas residuales, servicios que están intrínsecamente conectados (ciclo integral del agua), si bien jurídicamente son sobre el papel dos servicios públicos distintos. Son servicios distintos pero conectados, en tanto son fases del ciclo integral del agua, y expresamente atribuidos a las entidades locales, por cuanto existe un carácter municipal evidente por sus condiciones intrínsecas y de gestión del servicio (infraestructura y logística).

De lo expuesto en el apartado anterior queda claro que cabe atender, en primer lugar, a la regulación local para estudiar la configuración del servicio público del agua, pero también es importante hacer referencia y analizar la regulación sectorial en materia de aguas, desde las disposiciones de Derecho comunitario³⁶ hasta las normativas de rango estatal y autonómico en el sector³⁷.

El régimen de este servicio toma por base, como sustrato físico y como materia prima sobre el que operar, un recurso natural escaso, un bien calificado de dominio público desde la Ley de Aguas de 1985. El vigente texto refundido de la Ley de Aguas establece en su artículo 1.3 el carácter demanial del agua y su subordinación al interés general:

“las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”.

³⁶ Sobre la incidencia del Derecho Comunitario y el papel de la Unión Europea en el Derecho de aguas véase LÓPEZ MENUDO, F. “Las Aguas”. *Revista de administración pública*, núm. 200, 2016, págs. 251-276.

³⁷ La abundancia de la regulación autonómica y estatal ha sido una constante realidad en nuestro ordenamiento. En este sentido resulta interesante el pronunciamiento contenido por la Sentencia de 28 de octubre de 1985 del Tribunal Supremo (RJ 1986\354, (FJ 8º)) donde se afirmó que “*precisamente por tratarse de un servicio vital el abastecimiento de agua potable a las poblaciones, el Estado no ha dejado de estar presente en esta materia, supliendo la carencia o insuficiencia de medios de las Corporaciones Locales, mediante disposiciones y medidas como las contenidas*” en las distintas normas aprobadas.

Tras la demanialización del agua que efectuó la Ley de 1985, cualquier uso privativo de la misma requiere la existencia de una disposición legal que así lo prevea o el otorgamiento de la oportuna concesión administrativa (art. 59.1 TRLA), que se otorga teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos

En este primer punto cabe advertir que, tal y como se ha señalado por la doctrina³⁸, el TRLA no establece de forma expresa en relación con el abastecimiento de agua la existencia de una concesión a favor de las entidades locales, sino que únicamente indica que el uso privativo de las aguas requiere concesión administrativa con carácter general conforme a cualquier aprovechamiento de bienes de dominio público, no obstante esa laguna ha sido colmada por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986 que sí establece en el artículo 123 y siguientes la necesidad de que sea el representante de la Corporación Local o la persona jurídica de la gestión o servicio la que formule la solicitud de la concesión de aguas³⁹.

Las entidades locales carecen de competencias en la gestión del dominio público hidráulico, pues éstas se reparten entre las Comunidades Autónomas y el Estado en función del carácter *intra* o interterritorial de las cuencas hidrográficas (arts. 17 y 18 TRLA), si bien en nuestro ordenamiento jurídico el servicio de abastecimiento se encuentra básicamente descentralizado, atribuyéndose a las entidades locales y revistiendo la categoría de servicio público local⁴⁰.

Existen diversos modelos de organización y regulación del servicio del agua, de gobernanza del servicio, tal y como demuestra, por ejemplo en el ámbito europeo, el reciente Informe de la *European Federation of National Associations of Water Services*

³⁸ MESTRE DELGADO, J. F. “Abastecimiento de agua a las poblaciones” en CANO CAMPOS, T. (Coord.) *Servicios públicos*. Madrid: Iustel, 2009. Pág. 367.

³⁹ GARCÍA RUBIO, F. “Régimen jurídico-administrativo del servicio de abastecimiento de agua a las poblaciones y sus vinculaciones urbanísticas y de servicio público”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 120, 2013. Págs. 112-127.

⁴⁰ Obviamente este no es el único modelo de regulación del servicio del agua. En España se ha optado por la descentralización, donde la infraestructura del agua y las políticas de ajuste de precio son competencia de las administraciones municipales y regionales, hecho que permite una mayor capacidad para integrar elementos locales y ofrecer más flexibilidad a los municipios para hacer frente a sus necesidades de forma anual, pero en otros ordenamientos esto no es así. En este sentido, véase GUIJARRO, J. A. “Informe presentación general del marco regulador del ciclo urbano del agua en el Reino Unido, Chile y España”. *Aqua Papers*, núm. 2, septiembre 2013. En este estudio se afirma que los Sistemas descentralizados son oportunidades para reducir los organismos intermedios y los costes de revisión de tarifa y procedimientos de presentación de informes, eliminando duplicidades en las funciones y actividades de supervisión.

(EurEau) titulado “*The governance of water services in Europe*”, según el cual, tal disparidad en los modelos es el resultado de factores históricos y culturales de cada país⁴¹.

3.1.- El abastecimiento de agua como servicio público local

El artículo 85 LBRL prevé que son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias. En este sentido, dispone el artículo 25 LBRL al regular las competencias de las entidades locales que:

“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...)

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”.

En este punto debemos reparar en el detalle del apartado 2, en tanto dispone que la competencia se ejercerá “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*” puesto que, tal y como indica PERDIGÓ SOLÀ, conjugando dicho precepto con lo dispuesto en artículo 2 LBRL, nos encontramos con que el grado de competencia en la materia abastecimiento de agua, como en el resto materias de competencia municipal, no lo atribuye la legislación de Régimen Local –estatal o autonómica–, sino que tiene que ser conferida por la legislación sectorial, estatal y/o autonómica, según la distribución constitucional y estatutaria de competencias; normalmente las dos, cuando, como en el caso del agua, se trata de una competencia concurrente con legislación básica estatal y autonómica de desarrollo⁴².

⁴¹ European Federation of National Associations of Water Services (EurEau), Informe “The governance of water services in Europe”, 2018.
<https://www.danva.dk/media/4374/d432f800ae85f30022e52d774ab2a8e0-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe.pdf> [Consultado 12-09-2018].

⁴² PERDIGÓ SOLÀ, J. Op. Cit. (2018) pág. 145.

Por lo tanto, el concreto grado de materia competencial dependerá de lo dispuesto en la normativa autonómica correspondiente, circunstancia que atomiza la regulación normativa, los distintos grados de descentralización del servicio y la heterogeneidad en su configuración. En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en su Sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016 (rec. 1792/2014) al afirmar que:

“La Constitución «no precisa las competencias que corresponden a los entes locales» [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), citando la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3] (...) en consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 214/1989, FJ 3 a)]”.

Tendremos que acudir a la concreta regulación y legislación –estatal y autonómica– tanto del régimen local como sectorial del propio sector del agua, para conocer el concreto alcance exacto de estas competencias locales y las reservas de actividad en favor de los municipios.

Lo cierto es que el modelo actual de regulación competencial del ciclo del agua se encuentra fragmentado y podemos encontrar el reconocimiento competencial de distintas administraciones territoriales⁴³. En primer lugar, por lo que respecta a la asignación del recurso entre los diferentes usuarios, la protección y el control⁴⁴ de los vertidos, la competencia corresponde a la autoridad del agua correspondiente, esto es, a las Confederaciones hidrográficas⁴⁵ o equivalente autonómico. En lo que respecta a la

⁴³ Véase ARANA, E. “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro” en DELACÁMARA, G. (dir.) *Libro blanco de la economía del agua*, Madrid, McGrawHill, 2017, pág. 313.

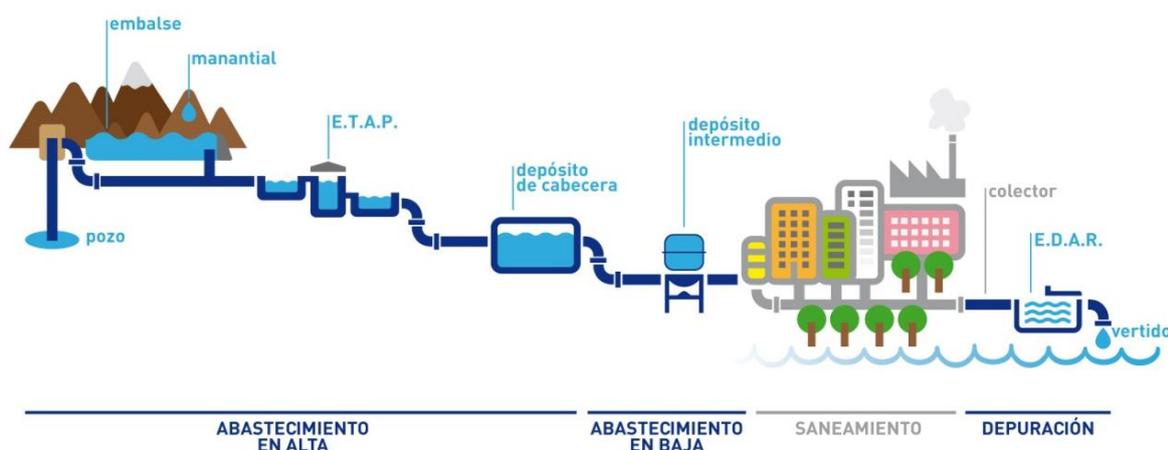
⁴⁴ Tal y como destaca Antonio Fanlo “los municipios no tienen, en sentido estricto y riguroso, competencias sobre la protección y control de las aguas, son meros titulares de los servicios de abastecimiento y saneamiento, razón por la que los vertidos de las redes de saneamiento municipales al dominio público hidráulico deben ser autorizados por la única Administración competente, la Confederación hidrográfica”, en FANLO LORAS, A. “La unidad de cuenca y la configuración de la administración del agua en los actuales procesos de reforma”, en *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. 2, 2008, pág. 2136.

⁴⁵ Sobre Confederaciones Hidrográficas se recomienda FANLO LORAS, A. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996 y FANLO LORAS, A. “La

calidad del agua, materia fuertemente regulada por la normativa europea en su dimensión medioambiental de protección y uso sostenible, dicha competencia se reserva al Estado y, actualmente, al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y del Sistema de Nacional de Aguas de Consumo (DF 4ª TRLA).

En este punto cabe también hacer hincapié en la dualidad intrínseca de la noción del abastecimiento de agua. Tal y como hemos adelantado al tratar la noción del ciclo integral del agua, el abastecimiento abarca un proceso que empieza por la captación de agua de sus fuentes primarias, continúa con el tratamiento de ésta para su consumo humano, y finaliza en las acometidas y los contadores de las viviendas.

En este proceso se distinguen dos grandes fases, en primer lugar, la aducción, también conocida como abastecimiento de agua en alta, y en segundo lugar la distribución, denominada agua en baja. Tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el abastecimiento consta de dos fases:



Fuente: Gobierno de Navarra⁴⁶

La aducción, fase conocida como de “agua en alta”, incluye la captación del agua de las distintas fuentes de la naturaleza, como pueden ser ríos, embalses, pozos o incluso del mar para ser posteriormente desalada. En esta misma fase de agua en alta se trata – en las conocidas como estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP) y almacena para su

unidad de gestión de las cuencas hidrográficas”, *Fundación Instituto Euromediterráneo del agua*, Murcia, 2007.

⁴⁶ Elaborado por el Gobierno de Navarra al anunciar la participación pública del Plan Director del Ciclo Integral del Agua de uso urbano de Navarra 2019-2030 en enero de 2018. Disponible en: https://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala-de+prensa/Noticias/2018/01/22/manana+arranca+pamplona+proceso+participacion+plan+director+ciclo+integral+agua+uso+urbano.htm [Consultado 9-09-2018].

uso, para su posterior transporte desde su origen a las áreas urbanas, incluyendo la fase de potabilización para asegurar unas condiciones sanitarias adecuadas⁴⁷. Por lo tanto, dentro de la propia fase del abastecimiento en alta cabe distinguir una primera, correspondiente al embalse y a la regulación del recurso, y una segunda que corresponde al transporte y potabilización del recurso.

Posteriormente entramos en lo que se conoce como la distribución, fase del agua en baja en la cual se almacenan las cantidades de aguas tratadas y obtenidas por la aducción en depósitos urbanos, para proceder a su distribución a través de las respectivas redes urbanas. Es la fase del proceso que conlleva más complejidad, por cuanto se acomete el suministro a los edificios o emplazamientos correspondientes para su consumo y uso, formando complejas redes malladas para llegar a las acometidas y los respectivos contadores.

Son servicios distintos, sometidos por tanto a regulación jurídica distinta y con connotaciones diferentes en nuestro ordenamiento, es importante partir de tal distinción para no confundir los regímenes jurídicos que afectan, por ejemplo, a la contraprestación del servicio⁴⁸ y la relación con los usuarios⁴⁹, su obligatoriedad o el régimen competencial (autonómico-municipal). Tal y como se ha señalado por parte de determinada doctrina, en la legislación de bases de régimen local ambas fases parecían estar atribuidas implícitamente a la competencia municipal, en base a la reserva expresa y genérica que se hace del servicio de “abastecimiento”, sin embargo, el ejercicio de las competencias legislativas autonómicas en materia de aguas ha determinado, a la postre, que la fase de aducción, de neto alcance supramunicipal por sus propias condiciones intrínsecas, sea planificada y gestionada con carácter autonómico.

Una de las primeras normas que contempló la distinción de las distintas fases del suministro fue la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, actualmente vigente (art. 1.2).

⁴⁷ CARBONELL TALAVERA, J. en Op. Cit. “Derecho y agua siglo XXI” pág. 80.

⁴⁸ Véase en este sentido, por ejemplo, la Sentencia TS de 2 de junio de 2016 (rec. 592/2015)

⁴⁹ Sobre la relación entre la empresa suministradora del agua en alta y el usuario en baja, véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 814/2017 de 9 noviembre (JUR 2018\111367) y su incidencia en la naturaleza jurídica de la contraprestación del servicio de agua en alta.

“2. El abastecimiento incluye los servicios de aducción y de distribución, comprendiendo el primero las funciones de captación y alumbramiento, embalse, conducciones por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito. El segundo, la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta las acometidas particulares”.

En lo que aquí interesa, y en lo que respecta a la cuestión de distribución competencial, la propia Ley determinaba que los servicios de aducción son “*de interés de la Comunidad de Madrid*”, por lo que la administración competente para esta fase del suministro es la Comunidad Autónoma (art. 2.1). Asimismo, reconocía que los servicios de distribución son competencia municipal (art. 3.1).

Este modelo se ha replicado en los distintos ordenamientos autonómicos, como veremos posteriormente en el ámbito de Cataluña, siendo por tanto la fase del suministro de agua en alta competencia autonómica o supramunicipal, mientras que el abastecimiento en baja y la distribución domiciliaria son competencia local.

Retomando el listado del art. 25 LBRL, y concretamente el abastecimiento de agua en su vertiente de distribución (agua en baja) se debe hacer hincapié en que estos servicios tienen la configuración de mínimos y obligatorios, esto es, su prestación resulta inexcusable e imperativa por parte de la entidad municipal correspondiente, con independencia del número de habitantes, puesto que el artículo 26 LBRL relativo a los distintos niveles de prestación de servicios determina que se deberá prestar en todo caso el abastecimiento.

“1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

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

Este listado del art. 26.1 LBRL de servicios públicos de obligatoria implantación, no únicamente supone obligaciones prestacionales por parte de los municipios, sino también atribuye la correspondiente competencia, según ha declarado el propio Tribunal Constitucional (STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016, FJ 9º).

Únicamente dispone el art. 26.2 LBRL, en su redacción modificada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (“LRSAL”), que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que “*coordinará la prestación*” de, entre otros, los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales⁵⁰. En cualquier caso, estamos ante entidades locales aunque se ámbito supramunicipal (art. 3 LBRL).

3.2.- El impacto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) en el ámbito de los servicios municipales

La reforma de la normativa del régimen local de 2013 tiene como antecedente directo la modificación constitucional del artículo 135 de la Constitución, realizada en septiembre de 2011, y que instauró el principio rector de estabilidad presupuestaria al que deben someterse todas las Administraciones Públicas. Posteriormente, en desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Tras este marco normativo se acometió la modificación de la LBRL, mediante la LRSAL⁵¹, cuya propia exposición de motivos ya explicitó como objetivos básicos:

“clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

⁵⁰ Sobre este punto llama la atención la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016 al hecho de que se incluya el tratamiento de aguas residuales, ya que no es un servicio obligatorio como sí lo son los demás de ese precepto, puesto que el legislador lo reserva como obligatorio para municipios con población superior a 5.000 habitantes [art. 26.1.b) LBRL].

⁵¹ Se recomienda la lectura de FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2013 (Ejemplar dedicado a: ¿Un nuevo gobierno local en España? La reforma de la Administración local en la Ley 27/2013), págs. 11-45.

Tal y como se ha señalado por la doctrina⁵², la LRSAL incidió en tres ámbitos diferentes pero conectados entre sí, como son el régimen de competencias municipales propias y los servicios municipales obligatorios, la delegación de competencias a los Municipios y las competencias impropias⁵³.

La incidencia de la LRSAL en esta materia ha sido relevante, la redacción anterior a 2013 del citado art. 26 preveía un amplio margen de libertad para que las entidades locales decidiesen la forma de prestar el servicio, por sí mismos o asociados con otros municipios o directamente por entidades supramunicipales, sin embargo con la LRSAL se ha establecido un régimen más estricto para los municipios de menos de 20.000 habitantes (el 95% de los municipios), sometiéndolos a la coordinación de las Diputaciones que deben asumir la gestión provincial del servicio –directa o indirectamente– o bien disponer su gestión compartida, salvo que el municipio justifique que puede prestar el servicio con un coste efectivo menor al de la forma de gestión propuesta por la Diputación⁵⁴.

La regulación introducida por la LRSAL en este aspecto concreto fue sometida a juicio del Tribunal Constitucional en tanto se entendía que socavaba el principio constitucional de la autonomía local del art 140 de la Constitución. Mediante la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, el Tribunal Constitucional avaló la atribución de competencias en materia de coordinación a las Diputaciones Provinciales, recordando que la garantía constitucional de la autonomía local no impide por sí misma que el legislador atribuya a la diputación provincial competencias de coordinación en sentido estricto⁵⁵, como “*límite efectivo*” al ejercicio de las atribuciones municipales (STC 214/1989, FJ 18) y que las que las Comunidades Autónomas disponen de amplios márgenes de desarrollo en las *competencias locales* y en la que, en todo caso, concurren regulaciones sectoriales [STC 41/2016, FJ 7 c)].

⁵² Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A., “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 6, noviembre 2016. Págs. 79-91.

⁵³ Véase sobre este tipo de competencias, sus antecedentes y significado GALÁN, A., (2012) “La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias”, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.

⁵⁴ PERDIGÓ SOLÀ, J. Op. Cit. (2018) pág. 21.

⁵⁵ Sobre coordinación y entidades locales se recomienda la reciente tesis doctoral de COVILLA MARTÍNEZ, J. C. “La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local”, Universitat de Barcelona (UB), 2017. Disponible https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/457521/JCCM_TESIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultada 19-08-2018].

“Sin embargo, ello no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de «coordinación» correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, «con la conformidad de los municipios afectados»”.

La LRSAL ha tenido incidencia en otros aspectos relativos a la gestión y organización del servicio⁵⁶, tal y como se analizará posteriormente, cuestiones como la introducción de los principios de eficacia y eficiencia y la sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la distribución competencial (art. 1.2 LBRL), el fomento y la promoción de la supramunicipalidad en la prestación de servicios públicos, limitación del grado de discrecionalidad para elegir entre los distintos modos de gestión (art. 85 LBRL), la regulación del plan económico-financiero y la configuración del coste efectivo de los servicios (arts. 116 bis y ter LBRL).

Retomando las previsiones sobre el propio servicio de abastecimiento, el artículo 86.2 LBRL reserva la prestación del servicio de abastecimiento de agua a favor de las

⁵⁶ Véase, entre otros, MONTOYA MARTÍN, E. “Ordenación del sector público instrumental local después de la LRSAL”, en GARCÍA RUBIO, F. (coord.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Madrid, 2015, págs. 449-484, BASSOLS COMA, M. “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 34, 2014, págs. 21-48.

Entidades Locales, las cuales pueden optar por alguno de los distintos modelos de gestión legalmente previstos.

“2. Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas (...)”.

En definitiva, el abastecimiento domiciliario de agua es un servicio público en sentido estricto, puesto que su titularidad, y por ende su reserva, está declarada y reservada directamente por la propia Ley a las entidades locales, con independencia de su tamaño⁵⁷.

3.3.- La noción comunitaria del servicio de interés general económico

A la noción de servicio público debemos incorporar, por influencia comunitaria, la conceptualización del abastecimiento de agua como un servicio de interés general (SIG)⁵⁸. Categoría jurídica que obliga a replantear la idea central del servicio público concebida en nuestro ordenamiento hasta ahora⁵⁹.

La propia Directiva Marco del Agua, tras afirmar que el agua no es un bien comercial como los demás, proclama en su considerando 15 que *“el abastecimiento de agua es un servicio de interés general”* tal y como se define en los documentos de las instituciones comunitarias al respecto.

El pilar básico en la construcción y la evolución de la Unión Europea es la consecución del mercado único, objetivo que se sustenta en el principio de libre competencia, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. Sin embargo, la Unión europea es consciente de que determinados sectores, por su relevancia e interés general, deben quedar matizados. En este contexto surge la noción, entre otros, de los servicios de interés económico general (SIEG), concebidos como aquellas *“actividades de servicio comercial*

⁵⁷ Sobre las implicaciones que conlleva la declaración como servicio público véanse, entre otros, SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., *La actividad de la administración y el servicio público*, Ed. Comares, Granada, 1998, y ARIÑO, G., DE LA CUÉTARA, J. M. y MÁRTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *El nuevo servicio público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁵⁸ Véase PAREJO ALFONSO, L. “Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, págs. 51-68.

⁵⁹ Sobre esta cuestión y la irrupción en nuestro panorama de la noción comunitaria de servicio de interés económico general, así como el difícil encaje entre las categorías tradicionales de servicio público, véase PARICIO RALLO, E. “El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 32, junio 2013. Págs. 103-116; y FERNÁNDEZ GARCÍA, M^a Y. “El servicio público en el derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, págs. 69-96.

que cumplen misiones de interés general y que están sujetas a obligaciones específicas de servicio público”⁶⁰.

El propio Parlamento Europeo, en su Resolución de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general [A5-0484/2003] afirmó respecto del abastecimiento de agua y los servicios hídricos en general, la compatibilidad de las normas de competencia con las obligaciones de servicio público y su rechazo a la liberación del suministro de agua.

“47. Rechaza que los servicios relacionados con el agua y la eliminación de residuos sean objeto de directivas sectoriales del mercado único; considera que no debe llevarse a cabo la liberalización del suministro de aguas (incluida la eliminación de los residuos), debido a las características regionales distintivas del sector y a la responsabilidad local del suministro de agua potable, así como a otras diversas condiciones relativas al agua potable; pide, no obstante, que sin llegar al extremo de la liberalización, se "modernice" el suministro de agua potable con arreglo a principios económicos, de conformidad con las normas sobre calidad y medio ambiente y las necesidades de eficiencia;

48. Considera que los servicios del agua y de los residuos no deben ser objeto de directivas sectoriales de la Unión Europea, pero hace hincapié en que la Unión debe mantener su plena responsabilidad para estos sectores por lo que respecta a las normas en materia de calidad y de protección del medio ambiente;”.

El vigente art. 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce el papel de los servicios de interés general como un valor común de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, configurándose por tanto como un elemento esencial del modelo europeo de sociedad.

Dentro de los servicios de interés general, la normativa europea distingue, en primer lugar, los que no tienen carácter económico, como la sanidad, educación o los servicios sociales, para los cuales no se impone regla alguna a los Estados miembros en cuanto a

⁶⁰ Glosario de la síntesis de la Unión Europea “servicios de interés económico general”. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html?locale=es [Consultado 3-10-2018].

su titularidad, gestión o grado de liberación, siendo una cuestión de derecho interno⁶¹. En segundo lugar, y donde cabe ubicar el servicio de abastecimiento de agua, la Unión Europea distingue los servicios de interés económico general a los que, como regla general, establece el principio general de liberalización y libre competencia, conforme al art. 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Sin perjuicio de lo anterior, este grado de liberalización puede y debe modularse en la medida en que inciden en la “misión específica” del concreto servicio, circunstancia que sucede con el abastecimiento de agua, servicios que no se hallan sujetos a liberalización, siendo una cuestión interna de los Estados miembros⁶².

Por ejemplo, mientras que en Inglaterra y Gales el servicio de abastecimiento de agua es un estrictamente privado, si bien fuertemente intervenido por la Autoridad de Regulación de Servicios de Agua (OFWAT), en el resto de los países de la Unión Europea es un servicio de titularidad pública. Lo anterior viene avalado por el Protocolo núm. 26 sobre los servicios de interés general del Tratado de Lisboa, que respecto a los servicios de interés económico general incluye que:

“- el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;

- la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;

- un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios”.

Lo anterior supone, tal y como afirma VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, que dentro de los servicios de interés económico general (SIGE) se pueden autorizar excepciones a las

⁶¹ PERDIGÓ SOLÀ, J. “El derecho de la Unión Europea y los servicios de agua”, en TORNOS MAS, J. (Coord.) Op. Cit. (2018) pág. 103.

⁶² En este sentido, se recomienda la lectura del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “Los servicios de interés económico general: ¿qué reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros?”, de 4 de noviembre de 2009, siendo ponente Raymond Hencks.

disposiciones del Tratado, encontrando actividades como el abastecimiento de agua donde no existe una sujeción a un régimen regulador global del ámbito comunitario⁶³.

En definitiva, el abastecimiento de agua está concebido como un servicio de interés económico general (SIGE) si bien con determinadas restricciones en cuanto no se encuentra liberalizado. Esta interpretación resulta avalada por el considerando 6 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que reconoce la libertad de los Estados miembros, dentro de los límites del tratado, de organizar la prestación de servicios, ya sea con contenido o no económico, o bien una combinación de ambos⁶⁴.

3.4.- Las consecuencias de la clasificación del abastecimiento como servicio público

Un estudio integral del abastecimiento exige analizar las repercusiones jurídicas de la categorización del abastecimiento de agua domiciliaria como servicio público esencial, un servicio que incluso se ve reforzado por su conexión con el derecho a la vida, a la salud y al medio ambiente (Resolución 64/292, AG de la ONU de 28 de julio de 2010). En palabras de DELGADO PIQUERAS, abastecimiento y saneamiento son dos caras de una misma moneda, el abastecimiento satisface una necesidad y el saneamiento atiende a sus consecuencias⁶⁵.

Sobre las bases doctrinales que sentó JORDANA DE POZAS, cabe distinguir tres tipos de actividades de la administración pública: de limitación o policía, de fomento o incentivadora y, en lo que aquí interesa, de prestación o de servicio público. En este sentido, definió en su momento el *servicio público* como una modalidad de la acción administrativa que consiste en satisfacer la necesidad pública de que se trate de una

⁶³ VALCARCEL FERNÁNDEZ, P. “La Directiva de concesiones (Directiva 2014/23/UE y la gestión de servicios de interés general” en Op. Cit. en AGUADO, V. y NOGUERA, B. (directores) “Los Servicios de interés general en Europa”.

⁶⁴ Considerando 6 “Cabe recordar que los Estados miembros son libres, dentro del respeto de los principios del TFUE sobre igualdad de trato, no discriminación, transparencia y libre circulación de personas contemplados en el Tratado, de decidir organizar la prestación de servicios, ya sea como servicios de interés económico general, como servicios no económicos de interés general, o como una combinación de ambos”. Asimismo, se avala el hecho de que existan servicios de interés económico general (SIGE) no liberalizados en el Considerando 7 al afirmar que “*tampoco debe tratar la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas, ni la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios*”, por ende, se reconoce su existencia.

⁶⁵ DELGADO PIQUERAS, F. “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de aguas. Análisis para una posible reforma”, *Revista de Administración Pública* núm. 145, enero-abril 1998, pág. 306.

manera directa por órganos de la propia Administración creados al efecto y con exclusión o en concurrencia con los particulares⁶⁶.

Según GARRIDO FALLA, en una interpretación mucho más contemporánea, el *servicio público* se puede definir como aquel servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios, personales y materiales, cuya titularidad pertenece a una Administración pública bajo un régimen jurídico especial⁶⁷.

En este sentido, el hecho de que el abastecimiento de agua se califique como servicio público implica el sometimiento del mismo a un régimen jurídico especial, que se ha venido caracterizando por las notas de *universalidad, igualdad y continuidad*⁶⁸, así como de responsabilidad administrativa y asequibilidad en el precio para los ciudadanos y usuarios⁶⁹.

(i) El régimen de monopolio en el servicio de abastecimiento

Como acertadamente indica ORTEGA BERNARDO, resulta muy conveniente resaltar que el concepto de *servicio público local* no puede identificarse por completo con un servicio monopolizado o reservado a las entidades locales⁷⁰.

El régimen de monopolio no es una característica estrictamente necesaria de la condición de servicio público, sino que es una opción (en este sentido, Sentencias del Tribunal supremo de 21 de diciembre de 2000 y de 20 de noviembre de 2006). La municipalización del servicio no implica *per se* el régimen de monopolio, en este sentido ya en 1955 el art. 47 del RSCL preveía que “*tanto la municipalización como la provincialización de servicios podrá efectuarse en régimen de libre concurrencia o de monopolio*”.

Actualmente en nuestro ordenamiento, el servicio público de suministro de agua se presta en régimen de *cuasi-monopolio* o exclusividad⁷¹, en algunos casos se ha denominado

⁶⁶ JORDANA DE POZAS, L. “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”. *Revista de estudios políticos* núm. 48, 1949, págs. 41-54.

⁶⁷ Véase GARRIDO FALLA, F. “El concepto de servicio público en Derecho español”. *Revista de administración pública*, núm. 135, 1994, págs. 7-36.

⁶⁸ ORTEGA BERNARDO, J. “Servicios públicos e iniciativa económica local” en VELASCO CABALLERO, F. (Dir.) *Tratado de derecho económico local*, Madrid: Marcial Pons, 2017, pág. 75.

⁶⁹ LÓPEZ DE CASTRO, L. “Formas de gestión de los servicios públicos locales” en VELASCO CABALLERO, F. (Dir) Op. Cit. Pág. 107.

⁷⁰ ORTEGA BERNARDO, J. Op. Cit. Pág. 77.

⁷¹ En este sentido, por ejemplo, MESTRE DELGADO, J. F. “Las formas de prestación de los servicios públicos locales, en particular, la concesión” en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., tomo II. Madrid: Iustel, 2011.

como un *monopolio natural*⁷². Este aspecto ha sido tratado y analizado en profundidad por VILLAR ROJAS, afirmando que la declaración de monopolio sobre el servicio público significa que las tareas en que consiste el servicio y su prestación son asumidas por la Administración con exclusión de cualquier otro sujeto, y ello con independencia del modo en que gestione⁷³.

El todavía vigente artículo 93 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local sienta las bases para la prestación en monopolio⁷⁴.

“2. Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se requerirá el cumplimiento de los trámites previstos en el número anterior referidos a la conveniencia del régimen de monopolio y se recabará informe de la autoridad de competencia correspondiente, si bien el acuerdo a que se refiere su apartado d) deberá ser optado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”.

Que se configure en situación de monopolio es independiente del modo de gestión, no significa que deba prestarse directamente por parte de la administración titular del servicio, sino únicamente que existe único prestador. En palabras del Tribunal Supremo, monopolio significa *exclusividad* (STS 3ª de 10 de abril de 1979, RJ 2059).

De hecho, el propio Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955 en su artículo 51 reconoce, entre otras, la facultad de las corporaciones locales una vez han municipalizado el servicio de:

⁷² Tal y como se refleja, por ejemplo, en el informe de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Generalitat de Valencia, de 11 de enero de 2018, sobre la municipalización de las redes privadas de abastecimiento de agua potable del municipio de Montserrat (Valencia). Disponible: http://www.indi.gva.es/documents/161328267/162627523/2018.01.11.+Informe+Exped.+CDC+PROM+7_2017+AYUNTAMIENTO+MONTSERRAT/c7eac711-ead4-4db5-aa09-b650fea880b1;jsessionid=4AB2AE0B543809F816073C75C4988012 [Consultado 12-09-2018]

⁷³ VILLAR ROJAS, F. “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 76, 2016. Pág. 209.

⁷⁴ En este sentido, sobre el procedimiento para llevar a cabo la prestación en régimen de monopolio, véase el Dictamen 232/2017, de 7 de septiembre, de la Comissió Jurídica Assessoria (ponente Alfredo Galán) sobre el establecimiento en régimen de monopolio del servicio de abastecimiento de agua potable en el municipio de Vidrieres, que advierte del carácter bifásico del procedimiento para su declaración.

“a) impedir el establecimiento de Empresas similares, dentro del correspondiente territorio jurisdiccional, y

b) expropiar las que ya estuvieren instaladas con rescate de las concesiones⁷⁵”.

Con esta modalidad de configuración en régimen de exclusividad se persigue asegurar la universalidad e igualdad en el acceso al servicio, mejorar la eficiencia en la implantación y en el uso de las conducciones y canalizaciones, la redistribución de costes entre todos los usuarios, así como la autofinanciación del servicio⁷⁶. Es, en definitiva, un servicio que queda fuera del libre mercado, excluida de la libertad de empresa en tanto se configura como una actividad de titularidad pública (*publicatio* en sentido estricto) por las connotaciones que adquiere (vinculación con el derecho humano al agua, conexión con otros derechos fundamentales, importancia para el desarrollo humano) y por la escasez de los recursos⁷⁷.

Siguiendo la doctrina de VILLAR ROJAS, la configuración del servicio como un monopolio en favor de las entidades locales se proyecta y adquiere exclusividad, siguiendo la terminología del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955, sobre las dimensiones (a) funcional; (b) territorial; (c) personal y (d) prestacional del servicio⁷⁸. Conviene analizar dichas proyecciones, porque tal y como se analizará posteriormente, con independencia del modo de gestión –directa o indirecta– la administración titular del servicio siempre ostentará ciertas facultades sobre el mismo, especialmente al configurarse en régimen de monopolio.

En primer lugar, la consideración del abastecimiento domiciliario como un monopolio supone, desde el aspecto funcional, que las prerrogativas de la administración se proyectan sobre todas las tareas en las que consisten estas prestaciones, ergo existe una exclusividad sobre los medios y las infraestructuras necesarios para su prestación (art.

⁷⁵ Véase, entre otras, la Sentencia del TS de 18 de junio de 1986 (RJ 5516) que avala la facultad de rescatar, y por ende extinguir, las concesiones y autorizaciones otorgadas con anterioridad a la configuración del servicio en régimen de monopolio.

⁷⁶ VILLAR ROJAS, F. Op. Cit. (2016), pág. 208

⁷⁷ En este sentido, como recuerda MENÉNDEZ REXACH, Á. Op. Cit. (2011), la propia Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866 preveía la facultad de sacar agua para las necesidades domésticas o para abreviar el ganado pues se trataba de “*un derecho natural no sujeto a las reglas del civil*”.

⁷⁸ VILLAR ROJAS, F. Op. Cit. (2016) pág. 210.

127 RSCL). También ostenta una exclusividad en relación con las potestades administrativas sobre este servicio (reglamentarias, sancionadoras, autorizadoras...).

En cuanto a su proyección territorial, el monopolio sobre el servicio público significa una exclusividad territorial (art. 51 RSC) que se extiende sobre cualquiera de las necesidades de los mismos que se produzcan en el término municipal, no existiendo ninguna parte del municipio excluido (principio de territorialidad⁷⁹). La territorialidad opera como derecho a prestar en exclusiva, pero también como límite. En este sentido el art. 46.1.c) del RSCL prevé que:

“1. Para que proceda la municipalización o provincialización se requerirá la concurrencia de las siguientes circunstancias en los servicios a que hayan de referirse: (...)

c) que se presten dentro del correspondiente término municipal o provincial, aunque algunos elementos del servicio se encuentren fuera de uno u otro; y”

Adicionalmente, el monopolio implica una exclusividad personal, obliga a una prestación de todos cuantos precisen o demanden estos servicios en el término municipal. En este sentido, se configura como un servicio de prestación de manera regular y continua, necesariamente debe ser asegurado por la administración pública correspondiente. Al calificarse como un servicio público municipal obligatorio, automáticamente nace el derecho al suministro de agua por parte de los ciudadanos⁸⁰, constituyéndose en un servicio esencial y básico (STS 944/2014, de 28 de febrero, recurso 491/2011), si bien recordemos que el suministro de agua se trata de un servicio de prestación voluntaria, se debe solicitar.

La obligación de prestación se impone a favor de cualquier ciudadano o empresa que precisen este servicio por el mero hecho de encontrarse en el ámbito territorial del servicio

⁷⁹ Sobre esta cuestión véanse, entre otras, las Sentencias del TS de 8 de noviembre de 1988 (RJ 8796), de 5 de febrero de 1991 (RJ 1244) y de 9 de mayo de 1996 (RJ 4115).

⁸⁰ Tal y como ha reconocido la jurisprudencia, por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos núm. 817/1999 de 24 septiembre, FD 3.º: *“el abastecimiento de agua potable viene expresamente recogido en el art. 26, apartado a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Básica de Régimen Local, configuándolo como una obligación municipal mínima y que necesariamente ha de traducirse en un derecho a favor del administrado para disfrutar y utilizar el citado servicio del que no puede ser privado (...) la recurrente no puede verse privada de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir sus necesidades más elementales”*.

monopolizado, sean o no vecinos en sentido estricto, sin que tengan la libertad para elegir el proveedor⁸¹ al estar en régimen de monopolio. El propio RSCL prevé como obligaciones de los concesionarios (gestores del servicio), entre otras, el hecho de:

“2.ª Admitir al goce del servicio a toda persona que cumpla los requisitos dispuestos reglamentariamente”.

Una vez más se aprecian las facultades de la administración reguladora, se le reconoce la capacidad de determinar unilateralmente –vía reglamentaria– los requisitos para garantizar el acceso al servicio. Esta cuestión es relevante por cuanto, en la actualidad, los debates sobre los modos de gestión y las voces a favor de la gestión directa abanderan como uno de sus principales argumentos garantizar la prestación del servicio y recuperar el control. Estos aspectos nunca se han perdido, la administración, en cuanto titular del servicio, siempre ha ostentado unas exorbitantes facultades de obligado cumplimiento para cualquier modo de gestión.

En lo que al servicio de abastecimiento de agua domiciliaria se refiere, la administración local ostenta todas las potestades administrativas que el ordenamiento le atribuye, tanto en su condición de administración territorial, constitucionalmente reconocida, como en su condición legal de titular del servicio público. En este sentido, entre otros tantos preceptos, el artículo 30 del RSCL lo prevé claramente:

“Las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir, los servicios de su competencia, tanto en el orden personal, como en el económico, o en cualesquiera otros aspectos”

Obviamente siempre se deberá respetar el régimen contractual concretamente previsto, así como los derechos legalmente reconocidos a los concesionarios, pero las facultades de la administración están contempladas por el ordenamiento y deben ser ejercidas en

⁸¹ En este sentido, véase entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 21 de mayo de 2003, que afirmó “[...] el servicio público de suministro de agua potable es una competencia municipal que obligadamente debe activar el Ayuntamiento (artículo 26 de la LBRL), y pueden exigir los vecinos (artículo 18 de la misma) su prestación, pero no está en manos de estos proveerse del mismo de espaldas a la organización y control municipales, tratándose de un servicio que al tiempo es de recepción obligatoria en edificaciones susceptibles de uso residencial (y otros), de modo que el ordenamiento no reconoce a los propietarios —por razones sanitarias obvias y aun de otra índole— el derecho a decidir si cuentan o no con él”.

aras del interés general⁸², así como de una mejor satisfacción ciudadana y calidad en la prestación del servicio.

Asimismo, se prevé, con carácter general, en el artículo 4 LBRL respecto a las facultades reconocidas a las entidades locales en su ámbito competencial:

“1. En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.*
- b) Las potestades tributaria y financiera.*
- c) La potestad de programación o planificación.*
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.*
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.*
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.*
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.”*

Facultades que también encontramos en los artículos 99 y siguientes del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Retomando la cuestión de la exclusividad personal como proyección del régimen de monopolio, dicha circunstancia entronca con el derecho de cualquier vecino a exigir la prestación de un servicio público obligatorio, como sucede con el agua, o incluso exigir su establecimiento [art. 18.1.g) LBRL], si es que el municipio no lo tiene configurado y municipalizado como tal.

Por último, la configuración en régimen de monopolio supone una exclusividad prestacional, en este sentido, el gestor autorizado en el determinado ámbito territorial –

⁸² Véase CAAMAÑO, F., GIMENO, J. M^º, QUINTERO, G. y SALA, P. *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*, Barcelona: Ed. Profit, 2017.

ya sea en modo de gestión directa o indirecta– es el único que puede atender y satisfacer la demanda del servicio, es el único al cual pueden dirigirse los demandantes y usuarios⁸³.

El servicio de abastecimiento supone la provisión de agua a domicilio en las condiciones de calidad reglamentariamente establecidas, se trata de un servicio que abarca la distribución, el almacenamiento y el suministro hasta las instalaciones propias del usuario (véase, entre otras, STS 3ª, de 23 de febrero de 2015). Tal y como se ha puesto de relieve por determinada doctrina, la regulación del ámbito local se enfoca al abastecimiento vinculado con la distribución, sin hacer referencia al otro gran bloque del abastecimiento como es la aducción expuesto anteriormente.

En definitiva, actualmente en nuestro ordenamiento jurídico el agua es pública, el abastecimiento de agua domiciliaria es un servicio público en sentido estricto, obligatorio y reservado (art. 86.2 LBRL), cuya regulación del servicio – configuración, vigilancia y control, entre otras– corresponde a la Administración, tratándose de un servicio público de interés económico general.

(ii) La gestión del servicio de abastecimiento de agua

En tanto que las entidades locales son titulares del servicio público de abastecimiento de agua domiciliaria, en su condición de *dominus* de esta actividad reservada por ley, se les reconoce la potestad de elegir la correspondiente forma de gestión, directa o indirecta, del servicio. Por modos de gestión se entienden aquellas fórmulas jurídicas a través de las cuales las entidades titulares prestan sus servicios⁸⁴.

Dicha facultad entronca directamente con el principio constitucionalmente reconocido de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 Constitución, STC 32/1981, de 28 de julio) así como en la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por el Consejo de Europa, el 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988.

En la legislación de 1955 se distinguían tres forma de gestión: directa, indirecta y empresa mixta, configurándose la empresa mixta, tal y como indica PERDIGÓ SOLÀ, un *tertium genus*, no siendo hasta la Ley 57/2003 de modernización de los gobiernos locales que se

⁸³ Sin perjuicio del conocido como autoabastecimiento, sobre los límites al autoconsumo, véase VILLAR ROJAS VILLAR ROJAS, F. Op. Cit. (2016) pág. 213 y siguientes.

⁸⁴ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. “La creación de servicios públicos locales y sus modos de gestión”, en Tratado de Derecho Local, Aranzadi 2010, pág. 5.

unifican los modos de gestión directa e indirecta de los servicios locales con la legislación básica del Estado, y la empresa mixta se considera una modalidad más de gestión indirecta⁸⁵, con participación pública en el capital de la sociedad gestora del servicio.

El artículo 85.2 LBRL es el que determina las modalidades de gestión del servicio público, distinguiendo las categorías de gestión directa –donde la prestación del servicio se lleva a cabo por el ente titular del servicio o por persona interpuesta dependiente de aquel– o la gestión indirecta –requiriendo la participación de otros sujetos mediante las figuras de contratación pública–.

Es importante en este punto destacar que, legalmente, la distinción entre los modos de gestión es entre directa e indirecta, esferas que erróneamente se suelen identificar como gestión pública o privada. A juicio de quien suscribe esto es un error que puede conducir al equívoco de alimentar la sensación de que la administración no es titular del servicio. No es baladí la terminología utilizada por la normativa. Aunque la gestión sea indirecta –prestación llevada a cabo por particulares mediante contrato administrativo– el control y la configuración del servicio siempre será competencia de la administración, ya sea en el propio contrato y documentos precios de elaboración (pliegos de cláusulas) o en el propio reglamento del servicio que toda administración debe aprobar. La influencia y el papel de actores privados nunca irá más allá de lo que la administración quiera, por lo que, en mi opinión, resulta un error denominar a la gestión indirecta como gestión privada.

Retomando el esquema clásico de los modos de gestión, actualmente las modalidades de gestión directa legalmente previstas son:

- a) Gestión por la propia Entidad local;
- b) Organismo autónomo local;
- c) Entidad pública empresarial local;
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital es de titularidad pública.

Respecto a los modos de gestión indirecta, la LBRL se remite a la normativa en materia de contratación pública, concretamente a la figura del “*contrato de gestión de servicios públicos*” y sus distintas formas, que en el ya derogado Texto Refundido de la Ley de

⁸⁵ PERDIGÓ SOLÀ, J. Op. Cit. (2018) pág. 152.

Contratos del Sector Público de 2011 incluía la concesión de servicio público, la gestión interesada, el concierto o la figura de la sociedad de economía mixta (art. 277 TRLCSP).

La vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, ha supuesto una novedad en la materia puesto que se ha creado la modalidad contrato de *concesión de servicios*. La propia exposición de motivos lo explica:

“En el ámbito de las concesiones, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido. Surge en su lugar, y en virtud de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la nueva figura de la concesión de servicios, que se añade dentro de la categoría de las concesiones a la ya existente figura de la concesión de obras.

(...) En lo que respecta a los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, merece destacarse que en ambas figuras necesariamente debe haber una transferencia del riesgo operacional de la Administración al concesionario, delimitándose en el artículo 14 de la Ley, en línea con lo establecido en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión, los casos en que se considerará que el concesionario asume dicho riesgo operacional.

Sin perjuicio de esta nueva unificación contractual, se mantiene la posibilidad de gestión indirecta por la vía de la empresa de economía mixta, en tanto responde a la propia jurisprudencia comunitaria en la materia.

“Sin perjuicio de lo anterior, se mantiene la posibilidad de que se adjudique directamente a una sociedad de economía mixta un contrato de concesión de obras o de concesión de servicios en los términos recogidos en la Disposición adicional vigésima segunda, siguiendo el criterio recogido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia 196/08 en el caso ACOSSET, y en la Comunicación Interpretativa de la Comisión Europea relativa a la aplicación del derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada de 5 de febrero de 2008”.

Por lo tanto, dentro de los modos de gestión indirecta, encontramos la gestión vía contrato de concesión de servicios y, si bien no es una modalidad ajena a la misma, la gestión por adjudicación a una sociedad de economía mixta. Actualmente la vía contractual es el contrato de concesión de servicios puesto que el abastecimiento de agua entraña riesgo operacional para el concesionario, rasgo diferencial respecto al contrato de servicios⁸⁶.

Estos modos de gestión encuentran réplica en la normativa autonómica, por ejemplo, en Cataluña, en los artículos 249 y siguientes del TRLMRLC fuertemente modificado en 2015 por la normativa en materia de simplificación de las administraciones en Cataluña (Ley 16/2015).

Debemos reiterar que, sea bajo una forma de gestión directa o indirecta, el servicio sigue siendo de titularidad local⁸⁷, lo que conlleva que siga ostentando la responsabilidad pública de la garantía de prestación, así como diversos poderes y facultades de control del servicio (implementación, ordenación y dirección, STS de 20 de junio de 1986, RJ 1986/4743).

En este punto es importante también distinguir entre los citados modos de gestión y las formas de prestación. Cuando hablamos de *prestación* nos referimos al régimen de mercado de dicho servicio, esto es, si se configura un monopolio o se deja al libre mercado. Recordemos que la condición de servicio público no implica necesariamente la prestación en régimen de monopolio (art. 30 RSCL), sino que deberá ser el propio titular del servicio –entidad local– quien decida el régimen en que se presta.

Por lo tanto, en el concreto ámbito del abastecimiento de agua domiciliaria las entidades locales tuvieron o tienen que tomar la decisión relativa al modo de prestación. En este sentido dispone el art. 97.2 del TRLR el procedimiento a seguir:

“2. Para la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se requerirá el cumplimiento

⁸⁶ Véase al respecto sobre esta novedad normativa HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. *La nueva concesión de servicios. Estudio del riesgo operacional*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2018.

⁸⁷ De ahí que por parte de determinada doctrina se haya reparado en la “*mal llamada remunicipalización de servicios*” por cuanto el servicio siempre ha sido titularidad pública, aunque la gestión haya sido indirecta. En este sentido, por ejemplo, TORNOS MAS, J. “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, págs. 32-49.

de los trámites previstos en el número anterior referidos a la conveniencia del régimen de monopolio y se recabará informe de la autoridad de competencia correspondiente, si bien el acuerdo a que se refiere su apartado d) deberá ser optado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”.

Esta cuestión se encuentra perfectamente analizada por la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) en su informe emitido en marzo de 2017, en relación con el establecimiento del servicio de abastecimiento de agua potable en régimen de monopolio en el término de Vidreres (Gerona)⁸⁸ en uno de los últimos casos, que se tenga constancia, de reinternalización en la prestación municipalización del servicio en Cataluña. Concretamente, la ACCO distingue el monopolio de la libre competencia como decisión previa del municipio:

“Régimen de prestación (monopolio vs. libre competencia)

En términos generales, desde la óptica de la política de competencia, la decisión de configurar la prestación de un servicio público en régimen de monopolio o en competencia con la iniciativa privada tiene una importancia capital, ya que de esta decisión depende la existencia o inexistencia de competencia EN el mercado. Si se opta por la prestación del servicio o actividad en régimen de libre competencia, el ente local (independientemente de la forma de gestión elegida) se convierte en un prestador que compite, en igualdad de condiciones, con la iniciativa privada y, en consecuencia, el ciudadano puede optar por una pluralidad de prestadores (sería el caso, por ejemplo, de servicios públicos como la educación o la sanidad). En cambio, cuando se produce una reserva monopolista, los servicios los presta la Administración, directa o indirectamente, en régimen de exclusiva, negando la libertad de empresa a la iniciativa privada en el mercado afectado por esta reserva. El régimen de monopolio conlleva, en último extremo, la desaparición del mercado desde el momento en que no pueden existir otros operadores que presten simultáneamente este servicio público”.

⁸⁸ Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) Informe núm. 35/2017, de 22 de marzo de 2017, en relación con el establecimiento del servicio de abastecimiento de agua potable en régimen de monopolio en el término de Vidreres. Disponible: http://acco.gencat.cat/web/_content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/20170404_Informe-art-97-2-RDLeg-781_1986_VIDRERES_CAST.pdf [Consultado 12-09-2018].

En este caso la ACCO consideró concurrentes los motivos para entender conveniencia del establecimiento del régimen de monopolio, puesto que, junto con el carácter de monopolio natural del servicio de abastecimiento de agua potable, en el concreto ámbito de este servicio *“pueden tenerse en cuenta a la hora de considerar la conveniencia y oportunidad del establecimiento del servicio en régimen de monopolio, como es el caso del carácter demanial de los recursos hídricos y de los espacios para su prestación o la irreplicabilidad de la red de abastecimiento de agua potable por parte de otros operadores”*.

En definitiva, utilizando la propia terminología de la ACCO, la elección de la forma de prestación del servicio determina la competencia *“por”* el mercado –monopolio o libre concurrencia– mientras que la determinación de los modos de gestión incide en la competencia *“en”* el mercado –gestión directa o indirecta–.

3.5.- La regulación del servicio de abastecimiento de agua en Cataluña

En el ámbito territorial de Cataluña, encontramos como normativa sectorial en materia de aguas el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (TRLAC), una auténtica apuesta por la regulación del ciclo integral, siendo uno de los principios de la normativa (art. 3).

“a) Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, descentralización, desconcentración, coordinación, colaboración y eficacia”.

Asimismo, define la gestión integrada del agua como el conjunto del abastecimiento en alta, el suministro domiciliario o en baja, el saneamiento de las aguas residuales, tanto en alta como en baja, y el retorno del agua en el medio (art. 2.7 TRLAC).

La normativa catalana de aguas, a partir del reconocimiento de la competencia local en materia de abastecimiento de agua, de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales (art. 5 TRLAC), apuesta decididamente por la gestión integral de los servicios de agua, a cargo de las entidades locales de agua, básicas o cualificadas. En este sentido se definen como:

“9. Entidad local del agua básica (ELA básica): el ente local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar unos

o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen.

10. Entidad local del agua cualificada (ELA cualificada): el ente local supramunicipal o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia adecuados para la gestión integrada del agua en una cuenca o porción de cuenca fluvial, cuyos ámbitos territoriales están definidos por la planificación hidrológica. Esta adecuación del ente no implica, necesariamente, la gestión de todos los servicios comprendidos en la gestión integrada del agua”.

En definitiva, en el ámbito catalán si bien la gestión integrada e integral de los servicios de agua –abastecimiento y saneamiento– no es legalmente exigible para los entes locales⁸⁹, sí que existe una voluntad del legislador⁹⁰ de integración progresiva y gestión integral.

En cuanto a la regulación competencial de las distintas fases del abastecimiento del agua, en el ámbito de Cataluña⁹¹ tal y como dispone el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, del suministro en aducción se encarga actualmente el Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat, a través de la Agència Catalana de l'Aigua (ACA). La distinción en la norma no es tan nítida de entrada, pues se prevé en general como competencia del ente local el abastecimiento (art. 5).

“Artículo 5. Competencias de los entes locales.

Corresponden a los entes locales, de acuerdo con la legislación de régimen local, con la de sanidad y con las previsiones de esta Ley, las competencias relativas a los ámbitos siguientes:

⁸⁹ BLANQUER CRIADO, D., op.cit. *La iniciativa privada*, pág. 28.

⁹⁰ La propia exposición de motivos del TRLAC prevé que “*consideradas la nueva orientación normativa europea en materia de aguas, especialmente en lo que concierne al tratamiento integral del ciclo hidráulico*” y que “*entre otras novedades, esta Ley crea la Administración local del agua y el sistema de saneamiento como unidad básica para la prestación del servicio integral de tratamiento y evacuación de las aguas residuales*”.

⁹¹ Sobre la distinción entre el abastecimiento de agua en alta y baja en Cataluña se recomienda la Sentencia núm. 814/2017 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 9 noviembre (JUR 2018\111367), donde se razonó además que el abastecimiento de agua en alta no es de recepción obligatoria para el municipio, por lo que tiene una configuración distinta al servicio de abastecimiento en baja, que sí es coactivo u obligatorio para el usuario, circunstancia que redundaría en la diferente naturaleza de la contraprestación derivada

a) El abastecimiento de agua potable”.

Sin embargo, el texto sí que atribuye distintas competencias a la Generalitat en materia de abastecimientos (art. 30 y siguientes), distinguiendo expresamente que se trata de servicios de abastecimiento en alta, y prueba de ello es la gestión de la entidad Aigües Ter-Llobregat (ATLL) de infame recorrido judicial en los últimos años⁹².

“31.1. La Generalidad, como titular de las competencias de ordenación del ciclo del agua, adoptará medidas para garantizar el abastecimiento de los municipios dentro de los límites y en los términos establecidos por la planificación hidrológica. (...)

31.3. La Agencia Catalana del Agua, en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación de los servicios de abastecimiento en alta, propone al Gobierno regular las condiciones de prestación de estos servicios y las correspondientes tarifas”.

De hecho, recientemente la Generalitat ha elaborado un Decreto Legislativo mediante el cual, en ejecución de las sentencias del Tribunal Supremo que anularon la concesión Aigües Ter-Llobregat (ATLL), asume la gestión directa de este servicio de abastecimiento de agua en alta y crea un ente *ad hoc* para su gestión.

En lo que respecta a la competencia municipal, en Cataluña, los preceptos de la LBRL encuentran su correspondencia en el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Catalunya (TRLMRLC). Concretamente, el artículo 66.3 establece que los municipios tienen competencias propias, entre otras, en materia de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Un servicio que se deberá prestar necesariamente con independencia del tamaño del municipio (art. 67 TRLMRLC).

Respecto al régimen económico de los servicios del agua, resulta interesante que el TRLAC atribuye la competencia a la administración autonómica para la determinación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua con relación a los

⁹² En este sentido, véase “El Tribunal Supremo confirma la anulación de la adjudicación de la gestión del abastecimiento de agua en Alta Ter-Llobregat (ATLL)” en Tornos Abogados, 2018. Disponible. <http://www.tornosabogados.com/el-tribunal-supremo-confirma-la-anulacion-de-la-adjudicacion-de-la-gestion-del-abastecimiento-de-agua-en-alta-ter-llobregat-atll/> [Consultado 10-09-2018].

conceptos repercutibles, fijos y variables, y los demás elementos que permitan una facturación adecuada en el territorio, así como su control, sin perjuicio de la facultad de los entes locales de fijar las tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento [art. 4.o) TRLAC]. De hecho, desde una modificación de enero de 2014, la Agencia Catalana del Agua (ACA) tiene competencias para fijar criterios orientativos en cuanto al ámbito económico financiero de los servicios por tal de salvaguardar el principio de recuperación de costes.

“dictar las recomendaciones relativas a las fórmulas para el cumplimiento de las exigencias derivadas de estos principios, mediante el establecimiento de criterios que, intensificando la progresividad, promuevan el uso eficiente del recurso, y debe fijar, de acuerdo con sus competencias, los conceptos repercutibles, fijos y variables, así como cualquier otro elemento que permita una facturación adecuada en todo el territorio, sin perjuicio de la autonomía de los entes locales para la fijación de las tarifas.

Posteriormente la normativa se centra en el abastecimiento de agua en alta, dedicando el título III del TRLAC a la regulación de las competencias autonómicas para abastecer a los municipios mediante, entre otras, la red de abastecimiento Ter-Llobregat.

3.6.- La organización supramunicipal de servicios públicos⁹³

Sin perjuicio de un análisis posterior de los determinados modos de gestión del servicio, previamente se debe hacer mención a la prestación supramunicipal de servicios públicos, una tendencia al alza en búsqueda de gestiones más eficientes y eficaces, prestaciones que se beneficien de la economía de escala (materializados en menores costes de implantación de infraestructuras, explotación y mantenimiento por habitante) así como de una acción conjunta en mejora del entorno ambiental cercano y las posibilidades de una tarificación única que redunde en efectos de solidaridad vecinal⁹⁴.

⁹³ Véase FONT LLOVET, T. “Perspectivas de organización supramunicipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 226, 1985, págs. 315-344, que ya adelantó en su momento que las insuficiencias de los pequeños municipios para atender sus necesidades debían superarse con instrumentos preferentemente asociativos, así como la fuerza política legitimadora en la organización supramunicipal (pág. 341).

⁹⁴ PIDRE BOCARDO, J. R. “La problemática de la depuración en pequeñas poblaciones”, *Blog iagua*, febrero 2018. Disponible: <https://www.iagua.es/blogs/juan-ramon-pidre-bocado/gestion-supramunicipal-solucion-sostenible> [Consultado 12-09-2018].

Debemos tener en cuenta que actualmente en España, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)⁹⁵ tenemos 8.124 municipios, de los cuales 6.830 tienen una población inferior a 5.000 habitantes, este número aumenta hasta los 7.721 municipios cuya población es inferior a 20.000 habitantes, esto es, el 95,04% de los municipios. Este dato revela que la mayoría de las entidades locales cuentan con una población escasa y, por ende, unos recursos y una infraestructura limitada.

Dado el escaso tamaño de la mayoría de los municipios⁹⁶, pues como han señalado diversos autores el mapa municipal español no es el idóneo para asegurar unos servicios locales de calidad⁹⁷, y la necesaria identificación del nivel óptimo de prestación del servicio, cobran especial interés las fórmulas de la cooperación interadministrativa para la prestación de servicios públicos mediante convenio, creación de una entidad supramunicipal (mancomunidad, ente metropolitano o consorcio) u otras medidas impulsadas por la LRSAL⁹⁸.

En este punto cobra interés la noción de *intermunicipalidad*, definida por la doctrina como aquellas instancias de gobierno intermedias creadas para solventar, de maneras más eficaz, las necesidades locales⁹⁹. La intermunicipalidad requiere la presencia de intereses comunes entre distintos municipios, así como una decisión voluntaria de compartir los medios para una mejor satisfacción de los intereses.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, el hecho de que el ordenamiento jurídico atribuya la titularidad del servicio de abastecimiento a los municipios genera un excesivo número de reguladores, si bien la posibilidad, que ahora analizaremos, de la organización supramunicipal del servicio ha comportado que podamos estar ante la existencia de alrededor de 2.100 entes administrativos de gestión¹⁰⁰ y regulación del servicio¹⁰¹. Ante

⁹⁵ Datos oficiales en 2018 del Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible: <http://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/10/&file=0tam001.px> [consultado 9-9-2018]

⁹⁶ En este sentido, véase SERRANO, J. M^º (Dir.) *La gestión del agua en las ciudades*, Consejo General de Economistas, 2017, pág. 27.

⁹⁷ CARBONELL PORRAS, E. “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades municipales)”, *Anuario de Derecho municipal*, 2010, pág. 61.

⁹⁸ LÓPEZ DE CASTRO, L. Op. Cit. (2017) pág. 107.

⁹⁹ CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El nuevo régimen local tras la reforma del sector público*, Barcelona: Wolters Kluwer, 2016, pág. 69.

¹⁰⁰ DELACÁMARA, G., ARENAS, M., MARHUBI, A., RODRÍGUEZ, M. “El sector del abastecimiento y saneamiento urbano en España”, Fundación Canal de Isabel II, Pág. 17.

¹⁰¹ Ante esta situación organizativa, se alzan voces que abogan por la necesidad de crear una entidad reguladora del servicio que, en su condición de administración independiente, regule y lleve a cabo, por ejemplo, una armonización económica de estándares del servicio, homogeneización de estructuras tarifarias

este panorama, no son pocas las voces que se alzan reclamando la creación de un regulador en el sector del agua como administración independiente, equidistante del poder público y de los operadores en el mercado¹⁰², con determinadas facultades de armonización, control y supervisión sobre la organización y prestación de los servicios urbanos del agua, una entidad reguladora con, por ejemplo, competencias tarifarias sobre el precio del agua, como sucede en el caso de Inglaterra y Gales citado anteriormente con la OFWAT, o en Italia con la atribución de competencias sobre la materia a la actual *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente* (ARERA) o en Portugal con la *Autoridad de Regulación de Servicios de Agua y Residuos* (ERSAR).

En nuestro ordenamiento es una figura que, como tal, no existe puesto que diversas competencias se encuentran repartidas entre distintas administraciones competentes en el servicio del agua. En 2003 el Libro Verde sobre los servicios de interés general de la Comisión de las Comunidades Europeas destacaba el caso de la OFWAT como autoridad nacional de reglamentación, si bien no exigida imperativamente como en otros sectores (gas o electricidad) si recomendable por su independencia y especialización.

“Por lo que respecta a los servicios que no están cubiertos por un régimen regulador general a escala comunitaria, algunos Estados miembros han decidido crear una autoridad reguladora en el sector del agua, como es el caso de la OFWAT en el Reino Unido. (...) tiene competencias en el Reino Unido para regular los precios y el nivel de servicio que debe prestarse, mientras que en Francia, los servicios de agua, que recaudan ecotasas, podrían considerarse organismos reguladores medioambientales. La principal característica de un organismo sectorial de regulación estriba en su independencia con respecto a los operadores del sector en cuestión. Este requisito es esencial para evitar posibles

o una función de control, como sucede en ordenamientos cercanos al nuestro como Italia o Portugal. En este sentido véase VILLA-LANDA SOKOLOVA, M. “El sector del agua urbana en España y la necesidad de un organismo regulador independiente del agua: figura clave en la mejora de la eficiencia de los servicios del agua urbana”, febrero 2017, premio Cátedra del Agua de la Universidad de Murcia; y TORREGROSA, T., SEVILLA, M. y CARMONA, Z. “¿Necesitaríamos una agencia reguladora de los servicios en España?”, presentado en el X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal) en septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>

¹⁰² Como, por ejemplo, ya en 2012 HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. “Un sector necesitado de seguridad jurídica”, *El precio del agua*, Barcelona: Fundación Agbar, 2012, pág. 223, o recientemente en el informe de PWC “La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos del futuro”.

conflictos de intereses y para garantizar la imparcialidad del organismo regulador”.

Una entidad independiente reguladora del servicio del agua es una figura interesante y su mera existencia en legislaciones de nuestro entorno invita, cuanto menos, a la reflexión y al debate sobre si tiene encaje en nuestro ordenamiento. Si bien, el debate es mucho más profundo, y como en el caso de Italia, deba comenzar por los ámbitos territoriales óptimos¹⁰³.

Retomando la cuestión municipal, esta autonomía regulatoria local se justifica, desde un punto de vista político y de descentralización competencial, por las propias condiciones o necesidades de cada municipio, así como una tradición histórica en cuanto al abastecimiento como un servicio puramente local.

Cabe recordar que, para los municipios de menos de 20.000 habitantes, tras la aprobación de la LRSAL, se atribuye la facultad de coordinación sobre la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales a la Diputación provincial o entidad equivalente (art. 26.2 LBRL regulación avalada parcialmente y declarada inconstitucional en otra parte¹⁰⁴ por la STC 111/2016 de 9 de junio).

Con la conformidad de los municipios de 20.000 habitantes, la Diputación provincial o entidad equivalente puede proponer y coordinar *“la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”*. Loable iniciativa por parte del legislador de atribuir más competencias y protagonismo a un ente supramunicipal como es el caso de las Diputaciones, sin embargo, en la práctica y en cierta medida por influencia de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la reforma no ha alcanzado el éxito esperado.

Se deben diferenciar las formas de gestión de los servicios públicos –directa o indirecta– y las fórmulas de cooperación interadministrativas y de creación de entes

¹⁰³ Sobre el ordenamiento italiano se recomienda FRACCHIA, F. “Servicio hídrico integrado: la experiencia italiana” en Op. Cita TORNOS MAS, J. (2018). Págs. 333-388.

¹⁰⁴ Concretamente, se declararon inconstitucionales los incisos relativos a las competencias del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para la coordinación en la prestación de los servicios.

supramunicipales que suponen la elevación del nivel de prestación de municipal a supramunicipal, consorcial o regional.

Con la elevación del nivel de prestación, la elección de la forma de gestión se atribuye al ente integrado –sea mancomunidad, consorcio u otra forma organizativa– que deberá optar por la elección entre las formas de gestión directa o indirecta. Es lo que se denomina la *gestión compartida de servicios públicos*, en contraposición con la gestión individual de cada municipio, una decisión administrativa que se ubica en una fase temporal anterior a la concreta elección del modo de gestión.

En el mismo sentido se pronunció MORILLO-VELARDE, respecto a la concreta figura de los consorcios, advirtiendo que no estamos ante un modo de gestión sino ante “*un instrumento para canalizar la cooperación entre dos o más administraciones públicas*”, llegando a incorporar incluso a particulares¹⁰⁵. En definitiva, se distingue una vez más los modos de cooperación para la prestación (organización administrativa) de los estrictos modos de gestión del servicio.

La premisa sentada por la doctrina es que la mayor eficiencia de la gestión supramunicipal dependerá del tipo de servicio concreto que se trate, si bien se ha reconocido que servicios como el abastecimiento de agua, por la evolución tecnológica y económica del sector, están llamados a la gestión supramunicipal¹⁰⁶. En este punto cobra importancia el concepto del “coste efectivo” de los servicios públicos (art. 116 ter LBRL), introducido por la LRSAL y que sirve tanto para el control presupuestario (art. 116.3 ter LBRL), en base a criterios comunes, de los municipios como para decidir la forma de gestión del servicio (art. 26.2 LBRL). En este sentido, dispone el art. 116.2 ter LBRL que:

“El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior. Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo”.

Para la correcta elección del nivel óptimo de gestión deberá tenerse en cuenta, más allá de las economías de escala y la densidad de la agregación supramunicipal, factores

¹⁰⁵ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I. Op. Cit. (2010) pág. 15.

¹⁰⁶ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Coord.), y otros, *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, 2.ª ed., Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, págs. 147.

espaciales como la dispersión, la concentración poblacional o el componente técnico en la prestación del servicio¹⁰⁷. Se deberá analizar dicha decisión desde un punto de vista funcional y económico.

En cuanto a los fundamentos de la gestión supramunicipal, la propia Constitución española en su artículo 141.3 prevé la posibilidad de que se creen agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

De hecho, en el propio Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas encontramos la habilitación genérica para la gestión supramunicipal de estos servicios. Concretamente, dispone el artículo 89 que:

“1. 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 misma empresa concesionaria.

2. Con independencia de su especial estatuto jurídico, el consorcio o Comunidad de que se trate elaborará las ordenanzas previstas en el artículo 81”.

En este sentido, tal y como indica PERDIGÓ SOLÀ, en tanto el derecho de asociación entre entidades locales está reconocido (art. 10.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local) el régimen de prestación de servicios en común o de forma asociada tiene dos formas de ejercerse. Una de carácter sinalagmático o negocial, aunque excluida de la legislación de contratos públicos, el convenio interadministrativo; y otra de naturaleza institucional y personalidad jurídica propia y diferenciada de los entes locales que se asocian, las mancomunidades, consorcios y otros entes asociativos¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Sobre este aspecto, véase el informe de PWC “*La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos del futuro*”, págs. 35-47

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de abril de 2005, en la que se avisa de que la figura del convenio es válida para la asociación si se asume la gestión indirecta, pero no es admisible para extender la actividad de una gestión indirecta por sociedad de economía mixta más allá del ámbito municipal para la cual fue creada “*Nada impide que a través de un convenio de colaboración un ente local pueda asumir la gestión directa de los servicios públicos de otro ente local. Sin embargo, es preciso respetar las normas reguladoras de la materia de que se trate, en este caso los principios de la contratación pública referenciados, cuando el sujeto que asume los citados servicios no lo hace directamente sino a través de la gestión indirecta lo que acontece con las empresas mixtas. (...) Distintas Corporaciones locales entre sí pueden constituir consorcios como formas de prestación del servicio de abastecimiento de agua o incluso asociarse con entes privados. En tal caso el Consorcio así creado tendrá naturaleza de Administración*

En cualquier caso, debemos partir de la premisa de que la garantía institucional y el principio constitucional de autonomía local no únicamente reconocen la propia existencia del municipio, sino que comprenden también su arco competencial básico y, por ende, surge la imposibilidad de privarle de las competencias básicas y reservadas, mediante la creación de entidades supramunicipales, salvo que presten su consentimiento¹⁰⁹. En este sentido se pronunció también el Tribunal Constitucional respecto a la figura de la Diputación en la elección del modo de gestión (STC 111/2016).

Tampoco cabe olvidar, como señalan algunos autores, que de la obligación de prestación de servicio y la configuración de nuestro sistema de régimen local de carácter dual, surge la situación de que, si un municipio no es capaz de prestarlo por sí mismo, la doble instancia de carácter supramunicipal –Diputaciones provinciales o forales– actuará necesariamente para garantizar la prestación del servicio, ya sea mediante la aplicación de medios técnicos, humanos o financieros¹¹⁰.

También debemos partir de lo dispuesto en el art. 36 LBRL, especialmente tras la modificación por la LRSAL, que atribuye a las Diputaciones –provinciales o forales– competencias en la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación jurídica, ya sea directamente por parte de los municipios o para la prestación del carácter supramunicipal¹¹¹.

El artículo 3.2 LBRL prevé tres tipos de entidades locales de naturaleza supramunicipal: las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. Todas ellas tienen la consideración de entidades locales, si bien no son las únicas formas de supramunicipalidad.

pública, será quien gestione el servicio público por medio de alguna de las formas previstas en la legislación administrativa y sustituirá a los entes consorciados (art. 40 RSCL). También pueden crear Mancomunidades como entes que tengan por objeto la prestación de servicio público, pero contraviene las normas de contratación pública la suscripción de un Convenio interadministrativo como el aquí controvertido”.

¹⁰⁹ En este sentido, como afirma GARCÍA RUBIO, F. “Otra cuestión será la privación o asunción de funciones por entes supramunicipales con carácter voluntario por parte de los municipios, mediante transferencias, cesiones o cualquier otra forma jurídica que se articule” en “Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales”, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2015, pág. 155.

¹¹⁰ GARCÍA RUBIO, F., Op. Cit.

¹¹¹ Sobre esta cuestión, se recomienda VILALTA REIXACH, M. y GRACIA RETORTILLO, R. (Directores) *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*”, Barcelona: Escuela d'Administració Pública de Catalunya, 2016.

(A) Comarcas

En primer lugar, las comarcas están previstas en el art. 42 LBRL y su creación está atribuida a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos estatutos. Se conciben como una agrupación de municipios cuyas características determinen intereses comunes y precisados de una gestión propia. Si bien han tenido un escaso arraigo en nuestro ordenamiento¹¹², es una figura por explorar para la gestión supramunicipal de servicios, si bien debemos entender que la cesión de competencias locales a la comarca –atribución por parte de la Comunidad autónoma– deberá ser mediante conformidad del ente municipal.

En este sentido, el artículo 42.4 LBRL impide que, mediante la creación de comarcas se prive a los municipios de sus competencias reservadas, como sucede con el abastecimiento de agua en baja.

“4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”.

Sin embargo, interesa destacar la figura comarcal porque sí que puede ser una estructura jurídica apta y válida para servicios que desborden el ámbito local, como podría ser el abastecimiento de agua en alta. Un ejemplo de ello es lo que se pretende acometer en la Comunidad Autónoma de Navarra, con las recientes tramitaciones del Proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra y del Plan Director del Ciclo Integral del Agua de uso urbano de Navarra 2019-2030¹¹³. Concretamente la exposición de motivos de la norma legal prevé:

“El Capítulo III regula las competencias y servicios de las comarcas, estableciéndose como propias las referidas a servicios sociales a escala supramunicipal, redes de abastecimiento de agua en alta a escala

¹¹² BARRERO RODRÍGUEZ, C. “Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de gestión” en FONT i LLOVET, T. y DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (Coord.) *Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Madrid: Iustel, 2017, pág. 273

¹¹³ Plan Director del Ciclo Integral del agua de uso urbano de Navarra 20192030, Gobierno de Navarra. Documento para la participación pública, enero 2018. Disponible en: <https://www.nilsa.com/fls/dwn/201801plandirciclourbaguadocparticpublica.pdf> [Consultado 12-09-2018].

supramunicipal, tratamiento de residuos a escala supramunicipal, planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal, así como servicios administrativos de secretaría e intervención en concejos cuando no haya régimen de gestión competencial compartida y en ayuntamientos de menos de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

Además de las competencias propias, la comarca prestará los servicios de abastecimiento de agua potable en baja, evacuación y tratamiento de aguas residuales y recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos por tratarse de servicios mancomunados de forma generalizada, siempre y cuando los municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la mancomunidad respectiva¹¹⁴”.

Resultan de especial interés estos cambios normativos en Navarra, por cuanto el propio proyecto del Plan Director del Agua prevé que la atribución a entes supramunicipales (comarcas) del abastecimiento de agua en alta y en baja genera la ventaja de que el ciclo integral se “realizaría por parte de un número reducido de entes públicos, con mayor sencillez, eficiencia y profesionalidad” sin encontrar desventajas a esta alternativa¹¹⁵.

Se trata de una reforma interesante, por cuanto más allá de partir de una gestión integral del ciclo del agua, sugiere que cuantos menos actores administrativos para la organización del servicio mayor eficacia y profesionalidad, circunstancia que se materializa con elevación del servicio a un ámbito supramunicipal, en este caso el comarcal, que gestiona y regula.

(B) Mancomunidades

Otro de los mecanismos que se prevén para elevar el nivel territorial de la prestación del servicio es la creación de mancomunidades¹¹⁶. El artículo 44 LBRL reconoce el derecho

¹¹⁴ Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra, Gobierno de Navarra. Documento borrador de 22 de mayo de 2018. Disponible en: https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/anteproyecto_ley_foral_reforma_22_mayo_2018.pdf [Consultado 12-09-2018].

¹¹⁵ Plan Director Ciclo Integral del agua de uso urbano de Navarra 2019-2030. Pág. 132

¹¹⁶ Sobre las mancomunidades, ya en su momento se afirmó por parte de BARRERO RODRÍGUEZ, C. que la mancomunidad era la entidad llamada por nuestro Derecho a hacer frente a supuestos de insuficiencia municipal o a conseguir servicios más eficaces en su desarrollo y más rentables económicamente, “el juego de las entidades supramunicipales en España”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 264, pág. 666.

de los municipios a asociarse con otros municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. La regulación de la LBRL es escasa y se remite, básicamente, a la normativa autonómica de cada Comunidad autónoma, si bien fija unas cuestiones mínimas.

Las mancomunidades responden a la necesidad de aunar esfuerzos entre municipios para prestar servicios, se crea un ente – mancomunidad – con personalidad y capacidad jurídica propia para el cumplimiento de los fines que se determinen en sus estatutos, los cuales deberán regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

Tal y como se afirmó en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local de 2005, la voluntad de asociación de los municipios responde habitualmente a necesidades de economías de escala en la gestión de los servicios públicos ¹¹⁷, objetivo realmente interesante en lo que respecta al abastecimiento de agua domiciliaria. Como bien se indica en el citado Libro Blanco, debemos distinguir entre *asociaciones de municipios*, el desarrollo de las cuales está condicionado a la libre voluntad de los municipios de asociarse para una mejor prestación de los servicios comunes, y *agrupaciones de municipios*, cuya configuración depende de la voluntad autonómica en uso de sus competencias de ordenación territorial y régimen local¹¹⁸.

También encontramos cierta regulación de interés en el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 1986, concretamente en los artículos 35 y siguientes como, por ejemplo, que no resulta indispensable que los municipios que se mancomunen pertenezcan a la misma provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial si esta no es requerida por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad.

En Cataluña se regulan en los artículos 115 y siguientes del TRLMRLC, que prevé específicamente la creación para el servicio de aguas:

¹¹⁷ Elaborado por la Comisión constituida conforme a la Orden APU/2648/2004, de 27 de junio. Disponible en: <http://www.unizar.es/berlatre/documentos/Librolocaljul2005.pdf> [Consultado 7-09-2018].

¹¹⁸ CEBRÍAN ABELLÁN, M. Op. Cit. (2016), pág. 70.

“1. Los municipios tienen derecho a asociarse en mancomunidades de municipios para establecer, gestionar o ejecutar en común obras y servicios determinados de su competencia. En concreto, pueden constituirse mancomunidades, entre otras, en materia urbanística, de aguas, de saneamiento, de transporte y de gestión de residuos”.

En el ámbito del servicio de abastecimiento de aguas ha sido común la utilización de la figura de la Mancomunidad. Uno de los ejemplos más significativos es la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, cuya creación data de 1982 y que recibió como primer cometido gestionar el ciclo integral del agua (el abastecimiento de agua potable y el saneamiento de las aguas residuales) de los 41 municipios y concejos que se incorporaron¹¹⁹.

Actualmente son 50 los municipios pertenecientes a esta Mancomunidad, que ha ido creciendo en cuanto a la prestación de servicios mancomunados con el paso de los años. Sus vigentes estatutos datan de 15 de febrero de 2011 y prevén en el artículo 5 que una de las competencias objeto de la mancomunidad es el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento y depuración de aguas residuales¹²⁰.

Asimismo, disponen de una Ordenanza reguladora de la Gestión del Ciclo integral del Agua que, más allá de destacar los beneficios de la gestión integral y una visión global del ciclo del agua, prevé la naturaleza asociativa de la mancomunidad y la ostentación de los servicios conferidos por los municipios.

“La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona es una Entidad Local de carácter asociativo que ostenta las competencias en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento y depuración de aguas residuales, en los términos de las Entidades Locales o ámbitos de actuación en que, en cada momento, la Mancomunidad ostente la titularidad de los servicios citados” (art. 1 de la Ordenanza).

¹¹⁹ Datos extraídos de la propia web de la Mancomunidad <http://www.mcp.es/la-mancomunidad/historia>

¹²⁰ Estatutos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona publicados en el Boletín Oficial de Navarra núm. 69, de 8 de abril de 2011). <https://sedeelectronica.mcp.es/sites/default/files/normativa/Ord%20General%20MCP/Estatutos%20MCP%20vigente.pdf> [Consultado 10-09-2018].

En este mismo sentido, la propia Ordenanza prevé la forma de gestión del servicio, determinando a tal efecto que se realizará mediante la sociedad de gestión, Servicios de la Comarca de Pamplona S.A. (SCPSA), una sociedad mercantil cuyo capital pertenece íntegramente a la Mancomunidad, configurándose como un modo de gestión directa mediante la creación de una sociedad.

(C) Áreas metropolitanas

La propia LBRL habilita a las Comunidades Autónomas para la creación de *áreas municipales* (art. 43.1). Un precepto genérico que permite la creación de estas áreas como integración de municipios con una vinculación económica y social, para la planificación y prestación conjunta de determinados servicios, como puede ser el abastecimiento de agua¹²¹.

“2. Las áreas metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipio integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución”.

En el ámbito de Cataluña, el artículo 93 del Estatuto de Autonomía prevé que las entidades supramunicipales se fundamentan en una voluntad de colaboración y asociación y en el reconocimiento de un ente *ad hoc* (área metropolitana) cuya creación, supresión, así como su régimen jurídico, deberá realizarse por Ley.

¹²¹ Véase al respecto OJEDA, R., JARÁIZ, E. y LAGARES, N. “Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, abril-junio 2014, pág. 178., en el cual concluyen que no existe un modelo de gobernabilidad metropolitana que pueda ser aplicado a todos los territorios, así como que los condicionamientos históricos, económicos, sociales y políticos son fundamentales para el éxito o fracaso de la institucionalización.

Un ejemplo de esta modalidad de asociación es la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), que abarca una totalidad de 36 municipios¹²². Concretamente, y en lo que atañe al presente trabajo, el artículo 14 de dicha Ley prevé como competencias del AMB, entre otras, el abastecimiento de agua.

“En materia de aguas, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica de Cataluña, y de las competencias municipales que no son objeto de regulación por la presente ley, y de conformidad con la planificación aprobada por la Generalidad y el régimen económico-financiero establecido, el Área Metropolitana de Barcelona tiene las siguientes competencias y titularidad de los servicios:

a) El suministro domiciliario de agua potable o el abastecimiento de agua en baja; la gestión directa o indirecta del agua; la regulación, previa autorización de la Comisión de Precios de Cataluña, de los precios de las tarifas de agua de conformidad con los costes que la prestación del servicio requiere, que comprende la estructura tarifaria y los tratamientos especiales o bonificaciones, y otras funciones que corresponden al ente local titular del servicio.

b) El sistema público de saneamiento en alta y la depuración de aguas residuales, así como la regeneración de dichas aguas para otros usos, sin perjuicio de las competencias de la Agencia Catalana del Agua (ACA) para otorgar los correspondientes títulos habilitantes, concesión y autorización, para la reutilización de las aguas regeneradas.

c) La coordinación de los sistemas municipales de saneamiento en baja y, en particular, la planificación y gestión integrada de la evacuación de aguas pluviales y residuales y de las redes de alcantarillado”.

¹²² El artículo 2 de la Ley prevé que el ámbito territorial del Área Metropolitana de Barcelona es el definido por los términos municipales de los municipios que la integran, que son los siguientes: Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, La Palma de Cervelló, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

Por lo tanto, los distintos municipios que ahora integran la AMB han transferido, vía una norma con rango legal, la titularidad de sus competencias a una entidad local que las aglutina y gestiona su prestación [área metropolitana, art. 3.2.b) LRBL].

En cuanto a la concreta gestión del servicio, el 6 de noviembre de 2012 la AMB acordó la creación del servicio metropolitano del ciclo integral del agua y su gestión por medio de un único prestador, lo que comportó la creación de una sociedad de economía mixta con Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB), constituyendo la mixta Aigües de Barcelona, Empresa Metropolitana de Gestió del Cicle Integral de l'Aigua, S.A, con una participación del 85% privada y un 15% de la AMB¹²³.

(D) Consorcios

La figura de los consorcios se prevé en el art. 57 LBRL como modo de cooperación económica, técnica y administrativa entre las administraciones locales y otras administraciones territoriales – autonómica y estatal – tanto para la prestación de servicios locales como asuntos de interés común, siempre con carácter de voluntariedad¹²⁴. Con la creación de consorcios o la suscripción de convenios se pretende mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminando duplicidades administrativas y, tras la modificación de la LRSAL, cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 57.2 LBRL).

3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

¹²³ Se debe apuntar que la constitución de la sociedad de economía mixta fue anulada por distintas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 9 de marzo de 2016, al apreciar la existencia de nulidad en la adjudicación, si bien estos pronunciamientos están pendientes de pronunciamiento por parte del Tribunal Supremo.

¹²⁴ Si bien, véase GALÁN GALÁN, A. “El nuevo régimen de los consorcios. La controvertida obligación de adscripción”, *Anuario de Derecho municipal*, núm. 8, 2014, págs. 86-104.

El consorcio ha sido comúnmente utilizado para la prestación de servicios del agua, en tanto permite la asociación de entidades heterogéneas –por ejemplo, municipios y comunidades autónomas–, aspecto que resulta de interés en tanto el ciclo integral del agua provoca la concurrencia de distintas administraciones. Tal y como sintetizó el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de abril de 1979 (RJ 1979/1942).

“Que como con el nacimiento del Consorcio surge un nuevo Ente Local, dotado de personalidad jurídica, como ya se anticipó, del que se ha dicho que es una asociación de Asociaciones, una asociación local de segundo grado, un Ente instrumental, servido por técnicas de colaboración y de articulación de competencias públicas, es obvio que las funciones o servicios a desarrollar por el mismo, a él tienen que ser imputables, y, en ese ajuste de competencias se produzca una metamorfosis, desapareciendo las originarias de los Entes integrados, para reinar las atribuidas al Consorcio, que, por carecer de población y territorio propios, lo que en él aparece como elemento identificador es la función o servicio que haya servido de causa generatriz”.

Una de las Comunidades Autónomas donde más se ha utilizado esta figura consorcial, y en general la organización supramunicipal, es en el País Vasco. El propio gobierno lo puso de manifiesto en un informe de junio de 2005 donde ya advertía la creciente utilización de la figura, aspecto positivo en aras de la homogeneidad y la eficacia en la gestión del ciclo integral¹²⁵.

“5. Existe un clara corriente, entre los grandes consorcios y mancomunidades, tendiente a aglutinar las competencias de los servicios de agua en redes en baja que hasta ahora no habían sido cedidas por sus miembros. Esta tendencia parece ser la más adecuada para lograr una gestión de los servicios del agua más homogénea y al mismo tiempo más eficaz”.

En este sentido, uno de los principales consorcios que encontramos en esta materia es el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, constituido en 1967 y actualmente compuesto por

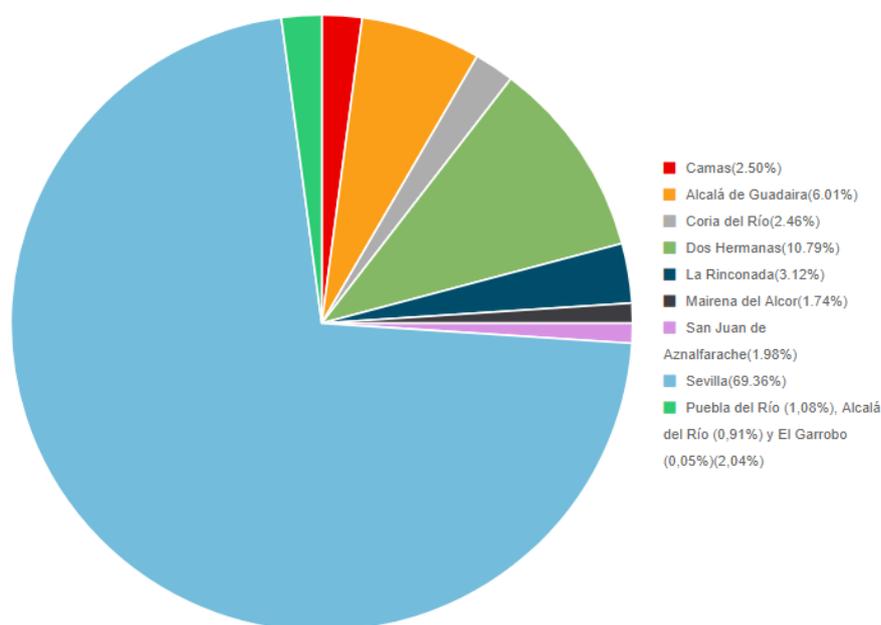
¹²⁵ Informe de la Dirección de Aguas del Gobierno del País Vasco, de junio de 2005, sobre la recuperación de costes de los servicios de agua en la Comunidad autónoma. Disponible [http://www.uragentzia.euskadi.eus/contenidos/documentacion/recuperacion costes/eu recu cos/adjuntos/Recuperacion_costes_CAPV.pdf](http://www.uragentzia.euskadi.eus/contenidos/documentacion/recuperacion%20costes/eu%20recu%20cos/adjuntos/Recuperacion_costes_CAPV.pdf) [Consultado 12-09-2018].

61 municipios de Bizkaia, más de la mitad de los municipios de la provincia, la propia Diputación Foral y representación del Gobierno Vasco (sin voz ni voto).

(E) otros mecanismos de cooperación

En último lugar, si bien es un aspecto a caballo entre las formas de cooperación entre entidades municipales para la prestación de servicios públicos y un concreto modo de gestión del servicio, como bien indica PERDIGÓ SOLÀ, existen ejemplos de cooperación práctica y ágil por la vía de constituir, directamente, una sociedad mercantil participada por los ayuntamientos de todos los municipios interesados¹²⁶.

Un ejemplo de ello es el caso de la Empresa de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla SA (EASESA), constituida en 1974 por el Ayuntamiento de Sevilla como modo de gestión directa, con participación total del municipio. En 2007, además de incluir en la denominación “metropolitana” (EMASESA), pasó a abastecer a más municipios, cuyos Ayuntamientos pasaron a participar del capital de la sociedad. Actualmente el reparto es el siguiente:



Fuente: Accionistas de EMASESA ¹²⁷

¹²⁶ PERDIGÓ SOLÀ, J. “El servicio público de abastecimiento de agua en España y las tendencias de internalización del servicio”, en TORNOS MAS, J. (Coord.) Op. Cit. (2018) pág. 191.

¹²⁷Datos obtenidos de la propia dirección web de la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla SA (EMASESA) <http://www.emasesa.com/conocenos/quienes-somos/accionistas-de-emasesa/> [Consultado: 12-09-2018].

Recapitulando, más allá de la decisión sobre el concreto modo de gestión del servicio público de abastecimiento de agua domiciliaria, encontramos que el ordenamiento faculta a los municipios para que, si lo desean, se asocien o mancomunen para la realización conjunta de servicios públicos (gestión compartida), independientemente del modo de gestión (directa o indirecta). Será el ente municipal o el supramunicipal - mancomunidad, consorcio, área metropolitana o entidad análoga— quien se encuentre en la tesitura de elegir el modo de gestión.

Sin duda, desde un punto de vista técnico y económico, el ordenamiento jurídico establece interesantes alternativas a considerar para una mejor y más eficiente organización del servicio asumiendo el carácter supramunicipal.

4.- MARCO JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

De la titularidad del servicio público se desprende la capacidad de selección del modo de gestión de este. Al reflexionar sobre los distintos modos de gestión, tal y como indica TORNOS MAS, cabe atender en primer lugar a si existe algún marco normativo que condicione dicha decisión¹²⁸.

El punto de partida es que, como toda decisión administrativa, la concreta elección del modo de gestión deberá perseguir el interés general (art. 103 CE), la eficiencia en el uso de recursos públicos (art. 31.2 CE), respetar la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), adecuarse a los principios de buena administración y respetar los principios de eficiencia y eficacia en su actuación (art. 3 Ley 40/2015) así como observar el procedimiento legalmente previsto y la obligación de motivación de sus decisiones. En tanto estamos hablando de servicios públicos también se deberán respetar las exigencias de garantía en su prestación¹²⁹.

Sobre esta potestad administrativa existe una cierta discrecionalidad para elegir el modo de gestión, si bien esta nunca podrá tornarse en arbitrariedad, definida por IHERING como la injusticia del superior, por lo que deberemos atender a la motivación de la decisión y que se trate de una justificación objetiva¹³⁰. Asimismo, existen determinados elementos reglados que toda decisión discrecional debe respetar¹³¹.

Tal y como ha afirmado PONCE SOLÉ, la ideología puede tener un determinado papel en la política – *politics*– pero no lo debe tener en las concretas políticas públicas concretas –

¹²⁸ TORNOS MAS, J. (Coord.) Op. Cit. (2018) pág. 47.

¹²⁹ Si bien como apuntan determinados autores, en nuestro ordenamiento también cabe mencionar como un efecto, en ocasiones determinante, para la elección o la reversibilidad del modo de gestión las repercusiones sobre los trabajadores, la normativa de empleo público y la incidencia en materia presupuestaria. Prueba de ello son las Disposiciones adicionales 16ª y 17ª de la Ley de Presupuestos de 2016 que establecen, puesto que su vigencia es indefinida, limitaciones en la contratación de personal a través de la tasa de reposición de efectivos. Si bien en este punto resulta de interés la Sentencia núm. 303/17 del JCA núm. 1 Alicante, de 31 de julio de 2017, que precisamente en un proceso de “remunicipalización” (reinternalización al modo de gestión directa) del servicio de limpieza en edificios municipales, consideró que debía primar la autonomía local sobre cualquier interpretación de las disposiciones de la Ley de presupuestos que impidiesen la subrogación de los trabajadores y, por ende, limitasen las facultades de la entidad para elegir el modo de gestión.

¹³⁰ ALEMÁN PARDO, M. J. “Acerca de las diferencias entre discrecionalidad y arbitrariedad en la actuación de la administración”. *Revista jurídica de la Región de Murcia*, núm. 24, 1997, págs. 109-121.

¹³¹ ARANA, E. “Los servicios urbanos del agua en ...” Op. Cit. Pág. 317.

policy—, como sería la elección del modo de gestión de un servicio público, si no suponen el correcto ejercicio de la discrecionalidad técnica de gestión¹³².

La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, si bien excluye el sector del agua (Considerando 40¹³³), prevé en su artículo 2.1 el principio de libertad de administración de las autoridades públicas para organizarse en la prestación de servicios que puede utilizarse como referencia. Tal y como se ha avanzado anteriormente, la Unión Europea no ha entrado en esta materia porque no hay un consenso y es algo que se deja al albur de los Estados miembros.

“1. La presente Directiva reconoce el principio de libertad de administración de las autoridades nacionales, regionales y locales, de conformidad con el Derecho nacional y de la Unión. Dichas autoridades tienen libertad para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de obras o la prestación de servicios, en particular garantizando un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos”.

En virtud del principio de autorganización (art. 4 LBRL), la entidad local dispone de un cierto halo de discrecionalidad a la hora de elegir el modo de gestión del servicio, si bien debe respetar ciertas reglas previstas por el legislador. En primer lugar, el artículo 86.2 LBRL prevé que se deberán gestionar *“de la forma más sostenible y eficiente”* de entre las enumeradas anteriormente¹³⁴. En este sentido el artículo 249 del TRLMRLC en Cataluña prevé claramente que:

¹³² PONCE SOLÉ, J. “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 40, 2016, pág. 80.

¹³³ *“En el sector del agua, las concesiones están sujetas a menudo a mecanismos específicos y complejos que requieren una consideración especial debido a la importancia del agua como bien público de valor fundamental para todos los ciudadanos de la Unión. Las características especiales de dichos mecanismos justifican exclusiones en el sector del agua ámbito de aplicación de la presente Directiva. La exclusión incluye las concesiones de obras y servicios para suministrar o explotar redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, el transporte o la distribución de agua potable o a suministrar agua potable a dichas redes. También debe excluirse, en la medida en que los servicios estén vinculados a una de las actividades mencionadas, la concesión de servicios para la evacuación o tratamiento de aguas residuales y para proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje (siempre que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20 % del volumen total de agua disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje)”.*

¹³⁴ En el ámbito de la normativa estatal también encontramos una presunción en cuanto a los modos de gestión concretamente en el art. 86.2 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

“1. La facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos corresponde a la potestad de autoorganización de los entes locales”.

Asimismo, al elegir el modo de gestión, la entidad local deberá tener en cuenta la normativa en materia de financiación, concretamente la imposibilidad de endeudarse y las obligaciones de disponer de un presupuesto equilibrado. Resulta especialmente de interés lo dispuesto en el art. 116 bis LBRL, introducido por la LRSAL, sobre el contenido y seguimiento del plan económico-financiero.

Posteriormente, y dentro de la preferencia de modos de gestión directa, se prevé que únicamente se podrá acudir a la entidad pública empresarial o la sociedad mercantil local cuando se acredite, mediante una memoria justificativa, que dichos modos son más sostenibles y eficientes que la gestión por la propia entidad local o la figura del organismo autónomo local. Existe, por tanto, una presunción legal de carácter *iuris tantum* de mayor sostenibilidad y eficiencia en estos dos últimos modos de gestión.

Se deberán tener en cuenta criterios de eficiencia económica y rentabilidad de la inversión, así como incluir, entre otros, el informe sobre “*costes del servicio*” del art. 116 ter LBRL. A esto efectos, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas emitió el Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales¹³⁵.

Tampoco cabe olvidar los principios inspiradores integrados por la LRSAL para el ámbito local, tales como los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Una de las principales manifestaciones de estos principios, en aras de lograr la deseada eficiencia y en pro de la transparencia, es la exigencia de determinar el *coste efectivo de los servicios* que prestan las entidades locales de acuerdo con criterios comunes (art. 116 bis LBRL).

Público, si bien este precepto únicamente aplica para la Administración General del Estado. En dicho artículo se prevé que únicamente se podrá optar por la gestión directa si resulta acreditado que es una opción más eficiente que la contratación pública – gestión indirecta – y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.

¹³⁵ En esta Orden se determina que el coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales viene determinado por la agregación de dos componentes, en primer lugar, los costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, entre los que se encuentran, entre otros, los gastos de personal, los corrientes en bienes y servicios, los derivados de la amortización de la inversión realizada (art. 4), y por otro lado, los costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la citada norma.

En Cataluña, el TRLMRLC en la modificación operada por la Ley 16/2015 de simplificación administrativa, introdujo expresamente la exigencia de que los servicios públicos de competencia local deben gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, ya sea mediante gestión directa o indirecta. Por *sostenibilidad* debemos entender que la forma que se escoja deberá responder a criterios económicos de no incremento de la deuda y a la posibilidad de gestión con un presupuesto equilibrado¹³⁶.

Retomando la exigencia de la *mayor eficiencia*, concepto jurídico indeterminado, tal y como ha afirmado TORNOS MAS, se deberá acreditar caso por caso, sobre la base de datos objetivos incorporados en la memoria justificativa¹³⁷, analizando en cada supuesto cuál es el mejor modo de gestión¹³⁸.

Tampoco podemos olvidar que, desde el punto de vista del derecho de la competencia, rama jurídica con una fuerte influencia comunitaria y en pleno auge en cuanto a su función de control de las Administraciones públicas, existe una presunción en favor de la gestión indirecta de los servicios públicos, en tanto permiten la concurrencia de distintos operadores jurídicos y su interacción redundan en mejores condiciones para el contratante (titular del servicio), si bien lo anterior es una mera presunción que puede vencer –y vence– ante aspectos de eficiencia.

En este sentido, el informe de la ACCO de marzo de 2017 sobre el municipio de Vidreres y la gestión del abastecimiento de agua es claro al afirmar que no siempre será la mejor opción¹³⁹:

“A pesar de que, a priori, en términos de competencia, sería preferible optar por una gestión indirecta, que llevaría asociado un mayor grado de competencia (los operadores rivalizan de manera periódica para obtener el encargo de la Administración), no necesariamente es siempre la mejor opción. En ocasiones, los beneficios derivados de una gestión eficiente pueden ser superiores a los

¹³⁶ ARANA GARCÍA, E. “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro” pág. 12.

¹³⁷ TORNOS MAS, J. “La remunicipalización de los servicios públicos locales” en FONT i LLOVET, T. y DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., Op. Cit. (2017), pág. 77.

¹³⁸ Las experiencias europeas en la gestión de servicios públicos ofrecen conclusiones distintas tal y como indica ESTEVE PARDO, J. “Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios”, *Revista Administración Pública*, núm. 202, 2017, pág. 310.

¹³⁹ Sin perjuicio de ser tomado como referencia, este Informe de la ACCO resulta sorprendente en tanto al enjuiciar la elección del modo de gestión directa y su concreta justificación, afirma que “*hubiera sido conveniente y necesario efectuar un análisis razonado de las distintas alternativas existentes*”.

derivados del juego de la competencia, por lo que habrá que optar por la gestión directa si esta se demuestra más eficiente”.

Por último, tal y como apunta VELASCO CABALLERO, un factor determinante en la práctica para la elección del modo de gestión es el elemental respeto al previo contrato de gestión de servicio público acordado, circunstancia que normalmente disuade a los ayuntamientos de una resolución indemnizada del contrato¹⁴⁰.

La recuperación anticipada del servicio, si bien puede ser legítima desde un punto de vista de la política local y a gestión del servicio, siempre deberá respetar los derechos adquiridos y contemplar las consecuencias económicas, básicamente en cuanto a indemnizaciones, por el rescate de la concesión otorgada a un sujeto privado que gestiona el servicio en régimen de gestión indirecta¹⁴¹.

Tal y como se ha apuntado por determinados autores, en principio, un contrato de concesión –gestión indirecta– no debería ser más caro e ineficiente que el mismo servicio prestado y gestionado por la administración –gestión directa–, si bien no parece razonable proceder a la recuperación de servicios públicos adjudicados (acudir al rescate administrativo) comportando, con la resolución anticipada, un perjuicio económico a sufragar por la propia administración y los ciudadanos, lo más conveniente en estos casos será esperar al final de la concesión¹⁴².

4.1.- La gestión directa del servicio.

En cuanto a los modos de gestión directa, tal y como advirtió SOSA WAGNER, el término “directa” no es del todo preciso, en tanto dentro de esta categoría se incluyen diversas modalidades, algunas de las cuales suponen la gestión a través de intermediario con personificación¹⁴³. En cuanto a los concretos modos de gestión directa, y en lo que respecta al abastecimiento de agua concretamente, cabe hacer las siguientes consideraciones.

¹⁴⁰VELASCO CABALLERO, F. (Dir) “El Derecho económico local: objeto, fuentes y formas”, Op. Cit. Pág. 37.

¹⁴¹ Sin olvidarnos de las cuestiones relativas a la subrogación de trabajadores y la normativa laboral. Sobre este aspecto véase ALFONSO MELLADO, C. “La reversión a la gestión directa de servicios públicos: problemas laborales, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, págs. 22-35.

¹⁴² DÍAZ A., NOGUERA, B. y SALGOT, M. “*Gestión pública vs gestión privada del agua: análisis de la remunicipalización*”, abstract de la International Conference on Regional Science, noviembre de 2016.

¹⁴³ WAGNER, S. *La gestión de servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 6ª edición 2004. Pág. 77.

En primer lugar, por lo que respecta a la gestión por la propia entidad local, este modo consiste en la *gestión directa en sentido estricto*, se trata de la prestación del servicio por parte de las propias estructuras administrativas ordinarias de la entidad local, con la respectiva creación o no de órganos especializados, pero siempre dentro de la estructura orgánica de la propia entidad local, sin que se cree en ningún caso una personalidad jurídica diferenciada¹⁴⁴. Es lo que denomina el propio RSCL la “*gestión por la corporación*” regulado en sus artículos 67 a 75.

Dentro de esta modalidad de gestión se puede distinguir, en primer lugar, la gestión sin organización especializada, cuando la entidad local asume su propio riesgo sin intermediarios en todos los poderes de decisión y gestión, así como presta el servicio con empleados públicos. Una segunda modalidad es la gestión con organización especializada, que exige la constitución de un Consejo de Administración, presidido por un miembro de la corporación local, así como una contabilidad especial al margen de la contabilidad general de la entidad local (art. 101 TRRL), en definitiva, esto implica la creación de un órgano especial, pero siempre dentro de la propia administración.

Esta distinción resulta mucho más nítida en la normativa catalana y en el TRLMRLC, que distingue entre la gestión directa, como aquella realizada por el propio ente local, donde éste asume y centraliza el servicio, y ejerce de manera exclusiva las potestades de dirección y de gestión, con los medios personales y materiales del servicio integrados en el presupuesto municipal (art. 252 TRLMRLC), y lo que sería la organización especial (art. 253 TRLMRLC).

“La gestión directa por el ente local puede hacerse también por medio de una organización especial, con un consejo de administración y una gerencia. En este caso, tiene que abrirse una sección propia con el presupuesto del ente local y tiene que llevarse también una contabilidad especial. Los actos del consejo son impugnables ante el órgano correspondiente del ente local, mediante recurso de alzada”.

Retomando la regulación de bases estatal para las entidades locales, el propio art. 100 prevé la posibilidad de la gestión directa para los servicios que se hayan monopolizado

¹⁴⁴ LÓPEZ DE CASTRO, L. Op. Cit. (2017) pág. 121.

(antiguo artículo 88.3 LBRL, ahora 88.2 LBRL entre los que cabe incluir el abastecimiento de agua).

“Los servicios monopolizados en los términos del artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser prestados por gestión directa a cargo de personal directamente dependiente en su actuación de los acuerdos y actos de los órganos de gobierno de la Corporación local”.

Los siguientes modos de gestión directa suponen la asunción de la gestión a entidades instrumentales creadas por la propia entidad local, lo que en terminología de la Ley 40/2015 se conoce como sector público institucional, entes creados instrumentalmente para la prestación del servicio pero que siguen dependiendo y estando bajo el control del órgano de adscripción del ente local titular del servicio.

“Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas” (art. 9.1 Ley 40/2015).

En primer lugar, encontramos la figura del organismo autónomo local, que son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, en nuestro caso de gestión de servicios públicos como es el abastecimiento de agua domiciliaria, si bien guardan una dependencia con la administración titular de la competencia.

Otro de los modos de gestión directa es la constitución de una Entidad pública empresarial local (EPEL), creación, modificación, refundición y supresión corresponderá al Pleno municipal y que, en cualquier caso, deben estar adscritas a una Concejalía, Área u órgano equivalente de la entidad local o un organismo autónomo local.

Todo ello –tanto la regulación básica de los organismos autónomos como las EPEL’s– viene regulado en el artículo 85 bis de la LBRL, que se remitía supletoriamente a los dispuesto por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la

Administración General del Estado (actualmente derogada y sustituida por la Ley 40/2015).

Se aprecia una cierta y relativa huida del carácter administrativo en tanto el titular máximo del órgano de dirección puede ser un trabajador de la Administración –funcionario o laboral– o un profesional del sector privado, con una cierta experiencia en el sector. Misma regulación que para los organismos autónomos.

En cualquiera de los dos casos, existe un fuerte control de la administración titular del servicio que las ha creado, por ejemplo, en gestión de presupuesto, de inventario o el control de eficacia, aunque ya se va atisbando la posible incidencia de terceros particulares en la gestión del servicio.

En el caso del organismo autónomo, tal y como refleja la normativa en Cataluña, a este le corresponde, en régimen de descentralización, la organización y la administración del servicio público, sin perjuicio de las facultades locales de tutela (art. 254.3 TRLMRLC).

Por último, dentro de los modos de gestión directa, encontramos la posibilidad de crear una sociedad mercantil local¹⁴⁵, cuyo capital es de titularidad pública pero que deberán adoptar una personalidad jurídica de Derecho privado, en tanto la norma se remite al texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio¹⁴⁶.

4.2.- La gestión indirecta del servicio. El contrato de concesión de servicios y la sociedad de economía mixta

En cuanto a la gestión indirecta de servicios públicos, tal y como hemos adelantado anteriormente, la normativa de régimen local se remite a las disposiciones en materia de contratación pública, lo que nos conduce a la vigente Ley 9/2017 y la figura del contrato de concesión de servicios y, como elemento adicional, la posibilidad de constituir una

¹⁴⁵ Sobre empresas locales se recomienda la lectura del capítulo de SANTIAGO IGLESIAS, D. “Las empresas locales” en VELASCO CABALLERO, F. (Dir) Op. Cit. Págs. 153-189.

¹⁴⁶ Un ejemplo de ello es la anteriormente citada sociedad mercantil Servicios de la Comarca de Pamplona, Sociedad Anónima (SCPSA) cuyo capital es íntegramente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona que la creó, como indican los propios estatutos de la sociedad, como “*forma de gestión directa de los servicios públicos que constituyen su objeto*”. Estatutos de Servicios de la comarca de Pamplona, SA. Disponibles en: <https://sedeelectronica.mcp.es/sites/default/files/normativa/Ord%20General%20SCPSA/Estatutos%20SCPSA%20vigente.pdf> [Consultado 11-09-2018].

sociedad de economía mixta a quien adjudicarle este modo de gestión. Dispone el art. 284 de la Ley 9/2017 que:

“Artículo 284. Ámbito del contrato de concesión de servicios.

1. La Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato de concesión de servicios, los servicios de su titularidad o competencia siempre que sean susceptibles de explotación económica por particulares. En ningún caso podrán prestarse mediante concesión de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

2. Antes de proceder a la contratación de una concesión de servicios, en los casos en que se trate de servicios públicos, deberá haberse establecido su régimen jurídico, que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma, determine el alcance de las prestaciones en favor de los administrados, y regule los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.

3. El contrato expresará con claridad, en todo caso, el ámbito de la concesión, tanto en el orden funcional, como en el territorial”.

Puesto que este trabajo pretende una visión del estado actual, una mirada al modelo actual y una visión retrospectiva de la incidencia de los modos de gestión en el servicio¹⁴⁷, no se entrará a analizar las novedades en materia de gestión indirecta por la incidencia de la nueva normativa, amén de apuntar la nueva modalidad contractual del contrato de *concesión de servicios* que implica la transferencia del conocido como riesgo operacional, definido en el art. 14 Ley 9/2017 como:

“deberá implicar la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras [y servicios en virtud del art. 15.2 Ley 9/2017] abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se entiende por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real de las obras o servicios

¹⁴⁷ A los efectos de profundizar en esta novedosa cuestión véase EZQUERRA HUERVA, A. y NAVARRO CABALLERO, T. (Directores) *Contratación pública y agua: el impacto de la nueva regulación de los contratos públicos en el Derecho de Aguas*, Madrid: Thomson Aranzadi, 2018, y PERDIGÓ SOLÀ, J. “El servicio de suministro de agua...” Op. Cit pág. 177 y siguientes.

objeto del contrato y riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

Por último, es la Disposición adicional vigésima segunda de la Ley 9/2017 la que permite la adjudicación directa a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio haya respetado los principios de adjudicación de la contratación pública.

En este supuesto la administración pública se asocia con un operador privado, configurando una empresa de capital mixto al cual se encomienda la gestión del servicio. El objetivo que se persigue con esta modalidad es incorporar el *know-how* y la experiencia del operador privado, al cual se le remunera mediante un canon fijo o variable, y tanto la administración pública como el socio privado participan de los rendimientos de la sociedad en función de sus respectivas participaciones.

En cualquier caso, independientemente del modo de gestión por el que se opte, es importante destacar y reiterar, en aras de una tarea didáctica extremadamente necesaria en el debate de hoy en día, que en ningún momento se produce la privatización del régimen jurídico del servicio, la titularidad es y continuará siendo pública¹⁴⁸, aunque se

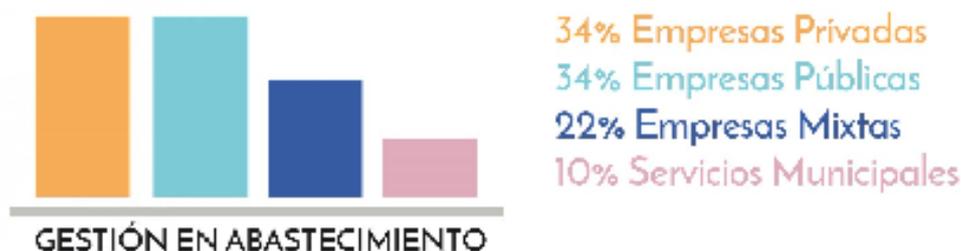
¹⁴⁸ En este sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 84/2015, de 30 de junio relativa a la gestión indirecta de servicios sanitarios, afirmando que “*La definición de las prestaciones a las que tienen derecho los ciudadanos queda en manos, en todo caso, de los poderes públicos, no habiéndose producido un traslado de esta potestad a quienes asuman la gestión —y solo la gestión— del servicio público de la sanidad; la financiación se lleva a cabo asimismo mediante fondos públicos, sin que las singularidades a las que pueda dar lugar aquí la preservación del equilibrio financiero del adjudicatario alcancen tal grado de intensidad que hagan inconstitucional el modelo de gestión establecido*” (FJ 7).

opten por modos de gestión directos o indirectos¹⁴⁹. El objetivo siempre debe ser, al margen del concreto modo de gestión por el que se opte, la mejor prestación del servicio público.

4.3.- Los datos sobre el abastecimiento de agua en España según el modo de gestión

Expuesto el marco normativo, conviene analizar la situación actual de los modos de gestión del servicio de abastecimiento en nuestro país. Según el Estudio Nacional de 2016 elaborado por la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento – AEAS– y la Asociación Española de Empresas Gestoras de Servicios de Agua Urbana – AGA–, la distribución de las formas y modalidades de gestión, en base a la población abastecida es la siguiente¹⁵⁰:

- Gestión directa: un 44%, con un 34% de empresa pública y un 10% servicio municipal gestionado por el propio Ayuntamiento.
- Gestión indirecta: 56%: con un 34% de concesiones y un 22% empresas mixtas.



Fuente: XIV Estudio Nacional (AEAS-AGA)

Estos datos de AEAS y AGA vienen a coincidir con los del Apéndice del Estudio del Consejo General de Economistas, “*La gestión del agua en las ciudades*”, de octubre de 2017. Con respecto a capitales de provincia –incluidas Ceuta y Melilla– y ciudades españolas de más de 100.000 habitantes no capitales de provincia, este Estudio precisa que:

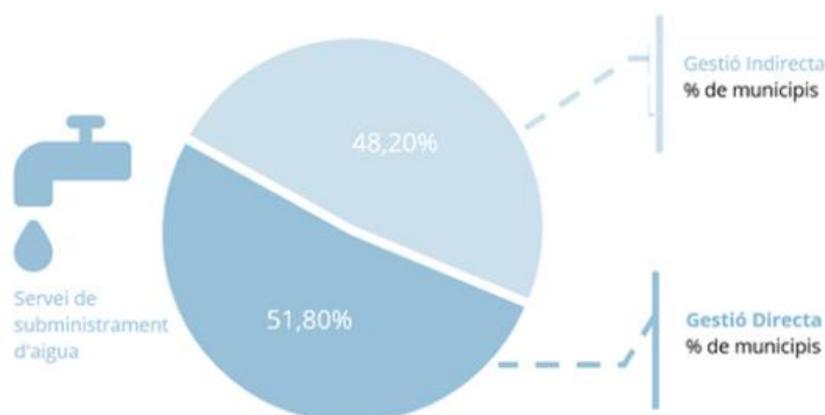
¹⁴⁹ Aspecto sobre el cual ya ponía en alerta en su momento VILLAR ROJAS, F. J.; *Privatización de servicios públicos*, Madrid: Tecnos, 1993, pág. 364.

¹⁵⁰ XIV Estudio Nacional (AEAS-AGA) relativo al año 2016. Disponible en: <http://www.asoeas.com/sites/default/files/Documentos/Triptico%20XIV%20Estudio%20AEAS-AGA.pdf> [Consultado: 12-09-2018].

- En 33 ciudades el abastecimiento de agua es por gestión directa: 6 por el propio ayuntamiento; 1 mediante una mancomunidad; 14 mediante una empresa pública supramunicipal; y 12 mediante una empresa municipal.
- Y en 46 ciudades es por gestión indirecta: 26 por concesión y 20 por sociedad de economía mixta.

Lo anterior coincide con los datos tomados por SANAÚ VILLARROYA, que considerando una muestra de los 79 municipios principales –aquellos que tienen más de 100.000 habitantes y que en total tienen empadronados a más de 20 millones de personas– aprecia idénticamente que en 46 de ellos hay un régimen de gestión indirecta y en 33 una gestión directa, así como que siete de las diez ciudades españolas más pobladas cuentan con gestión directa (Bilbao, Palma de Mallorca, Madrid, Málaga, Sevilla y Zaragoza)¹⁵¹.

En lo que respecta al ámbito territorial de Cataluña, según datos de la Agència Catalana de l’Aigua (ACA)¹⁵² el servicio de abastecimiento de agua en Cataluña está gestionado en un 51,80 % de forma directa, y en un 48,20% de forma indirecta¹⁵³.



Fuente: ACA

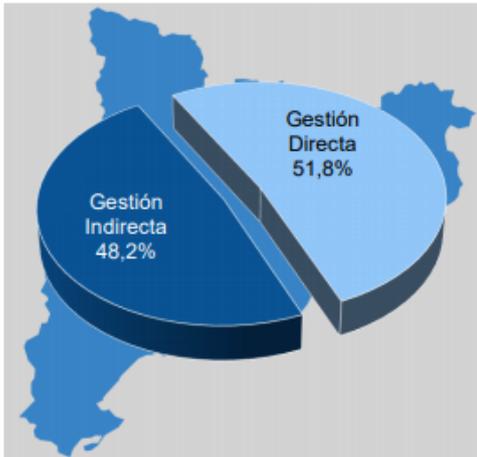
Si bien la cantidad de municipios gestionados de forma directa es superior en número, sucede que la mayor parte de la población catalana está gestionada de forma indirecta respecto al servicio de abastecimiento, siendo el 82,9% de la población que recibe una gestión indirecta.

¹⁵¹ SANAÚ VILLARROYA, J. “Los aspectos sociales en la gestión pública y privada del agua en España”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017, págs. 50.

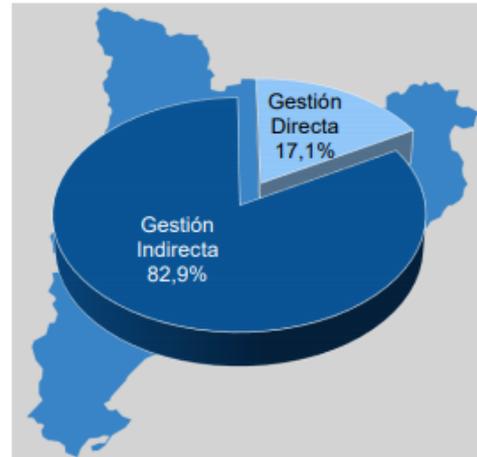
¹⁵² Datos de la Agència Catalana de l’Aigua (ACA) del año 2017. Disponibles en: <http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laiigua/Tipus-de-gestio/> [Consultado 2-09-2018].

¹⁵³ Mientras que el servicio de alcantarillado está prestado directamente en un 82,50% de los municipios.

Tipo de gestión del servicio de suministro. % de municipios



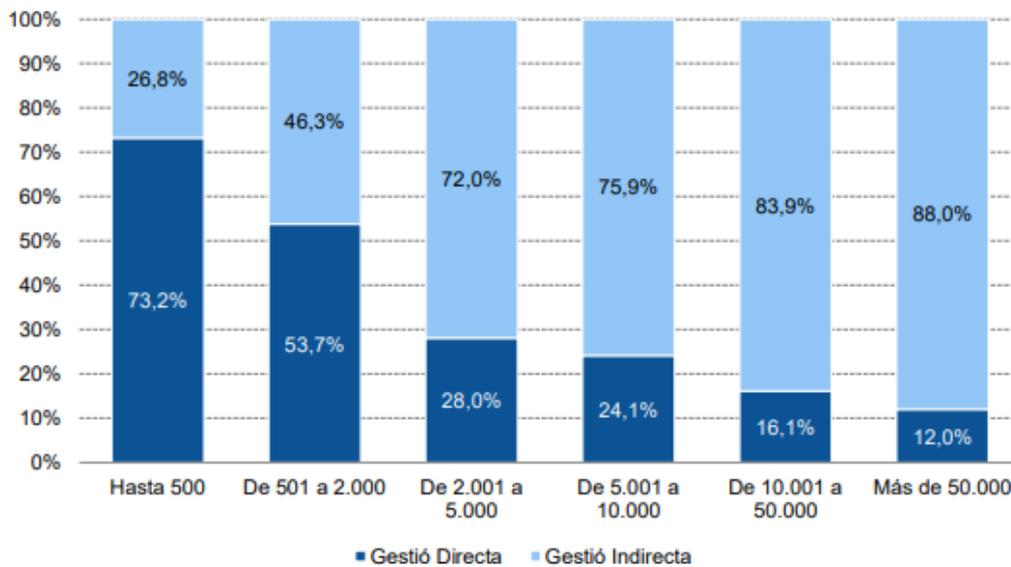
Tipo de gestión del servicio de subministro. % de población



Fuente: ACA, Observatorio del Agua¹⁵⁴

Lo anterior sucede por la proporcionalidad inversa entre tamaño de los municipios y modos de gestión. Cuanto mayor son los municipios en número de población, mayor es el porcentaje que acude a la gestión indirecta como forma de prestación del servicio de abastecimiento.

Tipo de gestión del servicio de suministro por tramos de población. % de población



Fuente: ACA, Observatorio del Agua

¹⁵⁴ Informe de la Agència Catalana de l'Aigua sobre el preu de l'aigua en Catalunya en 2017. Disponible en: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori_preus_2017_es.pdf [Consultado 28-08-2018].

Estos datos pueden encontrar explicación en el Informe nº 1010 de fiscalización del Sector Público Local, emitido por el Tribunal de Cuentas respecto del ejercicio del año 2011, en el cual se concluyó, respecto del servicio obligatorio de abastecimiento de agua, que cuanto mayor era el tamaño del municipio, mayor era el coste de la gestión directa.

	(euros/hab.)					
Promedio de coste por habitante	Gestión directa	Concesión/Concierto	Mancomunidad/Consortio	Entidad supramunicipal	EATIM	Total
Entre 1 y 1.000 h.	50,20	64,45	39,13	45,34	37,22	50,58
Entre 1.001 y 5.000 h.	37,26	49,37	69,73	--	--	41,23
Entre 5.001 y 20.000 h.	46,69	51,77	81,31	--	--	52,18
TOTAL	44,10	53,67	63,06	45,34	37,22	46,83

Fuente: Tribunal de Cuentas, Informe 1010

En este sentido, en los municipios de menor tamaño resultó más económica la prestación a través de mancomunidad o consorcio, sin embargo, esta opción supramunicipal se encareció en los tramos de mayor población. Para los municipios de menor población, la fórmula que tuvo un coste más elevado fue la prestación a través de la contratación pública, cuyo coste disminuyó para los municipios de mayor población¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Informe del Tribunal de Cuentas de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2011. Pág. 96.

5.- EL PRECIO DEL AGUA. LA CONTRAPRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL AGUA

Expuesto el marco institucional y regulatorio del servicio de abastecimiento de agua, procede entrar a analizar la regulación actual relativa a la contraprestación del servicio para, posteriormente, tratar de analizar la incidencia o no en el precio de las distintas formas de gestión –directa o indirecta– del servicio¹⁵⁶.

Tal y como se ha dejado expuesto en los apartados anteriores, el marco institucional de los servicios relativos al agua abarca una pluralidad de servicios en sí mismo y, por ende, la implicación y competencia de distintos actores y administraciones.

Servicio	Agentes (Competentes o financiadores de infraestructuras)	Instrumentos de "Recuperación de Costes"
Embalses y transporte en alta (aguas superficiales)	Organismos de Cuenca, Sociedades Estatales, y otros agentes	Canon de Regulación Tarifa de Utilización de Agua
Aguas subterráneas	Organismos de Cuenca, colectivos de riego y usuarios privados (autoservicios)	Las fijadas por los ayuntamientos Las fijadas por las CCRR
Abastecimiento urbano	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Tarifa de abastecimiento
Recogida de Aguas Residuales Urbanas	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Tasa de Alcantarillado
Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas	Ayuntamientos, Mancomunidades, Comunidades Autónomas y otros	Canon de Saneamiento Tarifas Servicio
Distribución de agua de riego	Comunidades de Regantes y otros colectivos de riego	Derramas y tarifas/cuotas de los colectivos de riego (Que incluyen el importe del pago de Canon y Tarifa a los Organismos de Cuenca)
Control de vertidos	Organismos de Cuenca	Canon de Control de Vertidos

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente¹⁵⁷

¹⁵⁶ Sobre este asunto véase desde un punto de vista económico y de las empresas prestadoras en Andalucía el estudio de GARCÍA RUBIO, M. A., GONZÁLEZ GÓMEZ, F., GUARDIOLA, J. "La gestión del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades: ¿empresa pública o privada?" en XVI Encuentro de Economía Pública. Granada, 5-6 de febrero de 2009. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/handle/10481/29157> y más recientemente, desde el punto de vista de los beneficios y pérdidas obtenidos por las empresas, el estudio de SEVILLA, M. y TORREGROSA, T. "la gestión del agua en las ciudades españolas: ¿gestión pública o privada? Dejemos hablar a las cifras" presentado en el X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal) en septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>

¹⁵⁷ Monografía del Ministerio de Medio Ambiente "Precios y costes de los servicios del Agua en España: informe integrado de recuperación de los servicios de agua en España", 2007, pág. 30 http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/precios_costes_servicios_%20agua.pdf [Consultado 10-09-2018].

5.1.- La naturaleza jurídica de la contraprestación y la competencia para aprobar el precio del agua

En todo momento trataremos la cuestión desde la noción abstracta del “*precio del agua*”, puesto que no es objeto de este trabajo entrar a analizar el largo debate sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación de los servicios públicos, si bien cabe dejar constancia de ello. Concretamente la cuestión ha versado en si la contraprestación se trata de una tasa – precios públicos de naturaleza tributaria– o una tarifa –precios privados o administrativos–, aspecto sobre el que siguen existiendo pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales¹⁵⁸ contradictorios y que avivan la contienda, si bien parece que la nueva Ley 9/2017 de Contratos del Sector Pública ha venido a calmar las aguas¹⁵⁹.

Tal y como indica TORNOS MAS, autor de referencia doctrinal en este debate tasa-tarifa¹⁶⁰, la jurisprudencia venía admitiendo que la naturaleza de la financiación en la prestación de los servicios públicos dependía de la forma jurídica que se configuraba la gestión del servicio (STC 185/1995).

Sin embargo, esta cuestión ha sido objeto de diversos vaivenes, tanto legislativos como jurisprudenciales, tales como la aprobación de la Ley General Tributaria 58/2003 y las modificaciones sobre la misma operadas por la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, y que han generado pronunciamientos dispares por parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, aun admitiendo las modificaciones legislativas al respecto, han obviado su regulación (por todas, STS de 23 noviembre 2015, recurso de casación 4091/2013 la cual cuenta con diversos votos particulares).

En cualquier caso, y tratando de huir de un debate aparentemente sin fin, lo cierto es que la Ley de Contratos ha intentado aclarar la cuestión. En este sentido, el artículo 289.2 de la Ley 9/2017 prevé, al configurar el régimen económico de las concesiones de servicios,

¹⁵⁸ Prueba de ello es que actualmente consta admitido un recurso de casación por interés casacional objetivo ante el Tribunal Supremo para formar jurisprudencia consistente en: “*Aclarar, matizar, revisar o ratificar la doctrina jurisprudencial propia sobre el debate persistente en torno al artículo 2.2.a) de la Ley General Tributaria , en su redacción posterior a la Ley de Economía Sostenible, relativo a naturaleza jurídica de las cantidades cobradas a los usuarios del servicio de abastecimiento de agua potable prestado a través de formas indirectas y, en particular, a través de entidades concesionarias*” (ATS 7287/2018, de 2 de julio de 2018, núm. Rec. 5964/2017).

¹⁵⁹ Véase al respecto TORNOS MAS, J. “La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018 (Ejemplar dedicado a: El nuevo régimen de las concesiones), págs. 14-19 <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508103>

¹⁶⁰ En este sentido, TORNOS MAS, J., “Potestad tarifaria y política de precios”, *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (septiembre-diciembre 1994), págs. 77-101.

que “*las contraprestaciones económicas pactadas, se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público*”.

Mediante la promulgación de la Ley de Contratos se ha modificado sobre esta materia la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. La propia exposición de motivos de la Ley 9/2017 lo explica en su apartado VI.

“La Ley en sus disposiciones finales modifica la regulación establecida en determinadas normas tributarias.

Así, se aclara la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de estos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. A estos efectos, se le da nueva redacción a la disposición adicional primera de la Ley 58/2013, de 17 de diciembre, General Tributaria; al artículo 20 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, añadiéndole un nuevo apartado 6, y al artículo 2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos añadiéndole una nueva letra c)”.

En definitiva, la normativa actual parece cerrar el debate sobre la naturaleza de la contraprestación al admitir, ya sin ambivalencias que, si el servicio es prestado por un concesionario o por una empresa privada, puede ser una tarifa, un precio de naturaleza no tributaria. En cualquier caso, tal y como se señala por parte de la doctrina, es una contraprestación que puede denominarse como “*precio administrativo*” en la medida en que está fijado, controlado o aprobado por la Administración¹⁶¹.

¹⁶¹ En este sentido, si bien suele afirmarse que la tarifa es un precio privado, frente a la tasa, en tanto que esta es un tributo, tal y como afirman TORNOS MAS y VILLAR ROJAS, es más acertado calificar a la tarifa como un precio administrativo, en la medida en que se trata de un precio que fija o aprueba la administración. TORNOS MAS, J. La tarifa como forma...” Op. Cit. “pág. 15 y VILLAR ROJAS, F. J. “Las tarifas por la prestación de servicios públicos ¿una categoría inconstitucional?”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, pág. 20 afirma que “*la tarifa no es un precio privado, sino que es un precio fijado o aprobado por la administración, esto es, un precio administrativo*”.

La contraprestación de este servicio mediante una tasa, por el contrario, se reserva para los supuestos en que sea prestado de forma directa por la administración, ayuntamiento u otra entidad local o por medio de un organismo autónomo.

La competencia para la aprobación del precio del agua varía en función de la naturaleza de la contraprestación –tasa o tarifa– así como de la entidad titular del servicio –municipio o si se ha optado por alguna modalidad supramunicipal–. También es una cuestión que difiere en función de cada normativa autonómica. El punto de partida es el conjunto de competencias que se reconocen a la entidad local como titular del servicio.

Como regla general, las Comunidades Autónomas continúan ejerciendo un cierto control sobre la aprobación de las tarifas aprobadas por las entidades locales (art. 20.6 TRLHL). En cambio, cuando se trata de una contraprestación con la modalidad de tasa, si bien puede existir un pronunciamiento autonómico, el control es mucho menor, según ha afirmado la jurisprudencia (por todas, SSTS de 4 de marzo de 1999 y de 23 de noviembre de 2015, recurso de casación 4091/2013)¹⁶².

Tal y como ha reconocido el propio Tribunal de Cuentas, el precio del abastecimiento de agua a poblaciones está sujeto al régimen de precios autorizados de ámbito autonómico, de conformidad con el RDL 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas Urgentes de carácter Fiscal y de Fomento y Liberalización de la Actividad Económica, de manera que, a pesar del reconocimiento de la potestad tarifaria municipal, los precios aprobados por los Ayuntamientos deben autorizarse por la Comunidad Autónoma¹⁶³.

Por ejemplo, en Cataluña encontramos la intervención de la Comisión de Precios de Cataluña (CPC), un órgano colegiado adscrito a la Generalitat de Cataluña que tiene la función de intervención en relación con la aprobación y modificación de los precios de, entre otros, el suministro de agua¹⁶⁴. Una vez aprobadas las tarifas por parte del ente local, se elevan a esta Comisión, que depende del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat (Decreto 121/2014, de 26 de agosto, de la Comisión de Precios de Cataluña). Se distingue, por tanto, entre la aprobación de las tarifas y su autorización

¹⁶² PERDIGÓ SOLÀ, J. Op. Cit. (2018) pág. 167 y siguientes.

¹⁶³ Informe del Tribunal de Cuentas núm. 913 de las mancomunidades de aguas de la Comunidad Autónoma de la Rioja, de 24 de noviembre de 2011. Pág. 39.

¹⁶⁴ La Comisión de Precios es el organismo que acuerda la autorización de precios máximos en materia de servicio de suministro de agua a poblaciones en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Decreto 164/1993, de 1 de junio.

posterior (caso Área Metropolitana de Barcelona). La Comisión de Precios de Cataluña es un órgano administrativo vinculado al ejecutivo autonómico catalán, siendo la mayoría de sus miembros natos en función de las designaciones del ejecutivo para los distintos Departamentos del gobierno.

En este mismo sentido, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía prevé en su artículo 13, relativa las competencias de la administración local:

“f) La aprobación de las tasas o las tarifas que el municipio establezca como contraprestación por los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano dentro de su término municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo y, en lo que se refiere a la tarifa, la normativa reguladora del régimen de precios autorizados en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

5.2.- Configuración del precio del agua, conceptos y estructura

Entrando ya en la concreta configuración del precio y la cuantía de este, el derecho humano al agua, tal y como ha sido reconocido por parte de las Naciones Unidas, se configura alrededor de los caracteres de suficiencia, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible. Precisamente respecto a esta última característica, la ONU ha afirmado que el agua y los servicios e instalaciones de acceso deben ser asequibles para todos, por lo que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sugerido que el coste del agua no debería superar el 3% de los ingresos del hogar¹⁶⁵.

Es importante destacar en este punto que en ningún caso el hecho de que se reconozca como derecho humano debe implicar *gratuidad* en los servicios del agua¹⁶⁶. La propia ONU ha aclarado que deben ser servicios asequibles para todos¹⁶⁷, sobre los que “*se espera que las personas contribuyan financieramente o de otra manera en la medida que*

¹⁶⁵ “El derecho humano al agua y al saneamiento”, Decenio Internacional para la Acción ‘el agua fuente de vida’ 2005-2015. http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml [Consultado 10-09-2018].

¹⁶⁶ De la misma forma es importante resaltar que el reconocimiento del derecho humano al agua no implica que no pueda existir la prestación del servicio por parte de empresas privadas. De hecho, la propia Guía de lectura elaborada en el Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio (UNW-DPAC) incluye un apartado sobre el papel del sector privado; pág. 6 Disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/05_2011_human_right_to_water_reader_spa.pdf [Consultado: 11-09-2018].

¹⁶⁷ Nota a los medios El derecho humano al agua y al saneamiento, de las Naciones Unidas. Disponible: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_spa.pdf [Disponible: 11-09-2018].

les sea posible". Puesto que estamos analizando el precio del agua, será importante tener como referencia este 3% de los ingresos del hogar orientativo por parte de la propia ONU.

En este aspecto es importante destacar la incidencia de la Directiva 2000/60/CE del marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua), puesto que supuso la consagración del principio de recuperación de los costes del servicio relacionados con el agua.

Este principio se reconoció como manifestación del principio de quien contamina paga, y cuya manifestación es que el precio que se pague debe cubrir la totalidad de los costes, incluidos los medioambientales. Para ello se exige un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la concreta demarcación hidrográfica.

La Directiva Marco promueve un uso eficiente del agua y concreta este principio en el artículo 9, determinando que, a más tardar en 2010, los Estados miembros debían garantizar que:

"- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,

- una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga".

En definitiva, la Directiva Marco del Agua establece un triple objetivo para el precio del agua: recuperación de costes¹⁶⁸, la sostenibilidad ambiental y la sensibilización de los usuarios (consumo responsable y asequible, así como desincentivando el consumo excesivo).

¹⁶⁸ Si bien sobre este principio, cabe tener en cuenta el contenido de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de septiembre de 2014 (asunto C-525/12) en la cual se afirmó que la recuperación de costes "no impone una obligación generalizada de tarificación de todas las actividades relacionadas con el agua" (punto 48).

Los costes asociados al uso de recursos hídricos y servicios del agua se pueden dividir, básicamente, en los costes financieros (prestación del servicio, costes operativos, mantenimiento, explotación...), los costes ambientales (derivados del impacto negativo que el uso no sostenible de los recursos tiene sobre el medio ambiente) y los costes del recurso (coste de oportunidad asociado a las pérdidas de los usuarios que no van a poder explotar el recurso debido al agotamiento o sobre-explotación)¹⁶⁹.

Este precepto comunitario se incorporó al TRLA, concretamente mediante el artículo 111 bis, determinando la obligación de las administraciones públicas competentes de establecer los respectivos mecanismos para repercutir, de forma efectiva y real, los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, entre los que se encuentran los costes medioambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.

La aplicación de este principio, añade el apartado segundo, debe realizarse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por lo tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos, en tanto estamos ante un recurso escaso cuya utilización debe ser racional y proporcionada por parte de los usuarios.

Concretamente sobre el abastecimiento de agua, prevé el art. 111 bis TRLA que el suministro deberá establecerse por estructuras tarifarias que tengan en cuenta los tramos de consumo, con la finalidad de respetar las necesidades básicas a un precio asequible y, al mismo tiempo, desincentivar los consumos excesivos.

Este principio de recuperación de costes también obliga a tener en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas¹⁷⁰. En este mismo sentido, el art. 107.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986 prevé que las tarifas deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate, si bien:

¹⁶⁹ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de Europa, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social, de 26 de julio de 2000 (Documento COM (2000) 477 final) “*Política de tarificación y uso sostenible de recursos hídricos*”.

¹⁷⁰ Tal y como señaló DE GISPERT, Cristina en su monográfico “L’agua: costos, preus i eficiència”, *nota d’economia*, núm. 93-94 (2009), en el diseño de la tarifa es conveniente tener en cuenta los objetivos de eficiencia, equidad y aceptabilidad, suficiencia, simplicidad y la promoción de la conservación del recurso (pág. 208). En este sentido la autora ya alertaba sobre la necesidad de consensuar unos criterios homogéneos y transparentes, sin que ello signifique que las tarifas tengan que ser idénticas.

“No obstante, cuando las circunstancias aconsejaren mantener la cuantía de las tarifas con módulos inferiores a los exigidos por la referida autofinanciación, la Comunidad Autónoma o Administración competente podrá acordarlo así, autorizando simultáneamente las compensaciones económicas pertinentes”.

Lo anterior ha llegado a suponer, tal y como se ha afirmado por algunos autores, que existe un generalizado desconocimiento acerca de los costes del servicio del agua, si bien existe un consenso general sobre la necesidad de hacer un uso sostenible no sucede lo mismo respecto a la asunción de costes, en parte porque históricamente han estado fuertemente subvencionados y no se ha puesto en valor, por parte del usuario, del coste del ciclo del agua¹⁷¹.

El Ministerio de Medio Ambiente elaboró en 2007 el informe “Precios y costes de los servicios del agua en España (informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España)” donde, en relación con la recuperación de costes y los precios de 2002¹⁷², se concluyó que: (1) existían importantes problemas de información provocados por la diversidad de fuentes y el carácter heterogéneo de los servicios; (2) las diferentes estructuras de los agentes que intervienen en el servicio; (3) en 2002 la recuperación de costes era relativamente elevada –con variaciones entre el 57% y el 96% según las zonas– si bien no se habían computado las infraestructuras de agua en alta y redes de distribución urbana que necesitaban su reposición en tanto habían agotado su vida útil; (4) los precios de distribución – agua en baja – eran bajos por la existencia de subvenciones; y que (5) en los núcleos urbanos más poblados, los costes del servicio de distribución de agua se recuperaban casi en su totalidad, pero en los municipios con menor población los costes de inversión no llegaban a recuperarse y eran considerados a fondo perdido las cantidades aportadas por otras administraciones para, por ejemplo, infraestructura.

El precio del agua, y esto es importante remárcalo, en ningún caso es un precio libremente fijado por el operador privado (en los casos de gestión indirecta), sino que se trata de un precio intervenido por las administraciones públicas que, en su condición de titulares del servicio, ostentan todas las facultades de control, verificación y, especialmente, aprobación sobre el régimen económico-financiero del servicio.

¹⁷¹ BAGUÉ PRATS, J. (Coord.) “Estudio sobre el...” Op. Cit. Pág. 11.

¹⁷² Monografía del Ministerio de Medio Ambiente “Precios y costes de...” Op. Cit. Pág. 30.

Lo anterior es una de las manifestaciones de las potestades administrativas sobre el servicio en su condición de titulares, una facultad propia de un estado regulador que interviene en los precios por motivos diversos, como puede ser la protección del consumidor, asegurando la asequibilidad, o la función de regular el consumo de un bien evitando excesos en los productos escasos. El abastecimiento de agua es uno de estos servicios que no ha sido liberalizado y, en consecuencia, encuentra de una u otra forma la intervención de la administración en la aprobación del precio.

Existen distintas formas de intervención y regulación en los precios¹⁷³, en el caso del abastecimiento del agua y de conformidad con el Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, así como en la Orden de 26 de febrero de 1993, por la que se modifica el régimen de precios de determinados bienes y servicios, se trata de un precio autorizado de ámbito autonómico¹⁷⁴ (cuando reviste la condición de tarifa).

En definitiva, estos son los mimbres sobre los que se sustenta el sistema de precios de los servicios del agua.

En España, el precio del agua supone aproximadamente un 0,9% del presupuesto familiar¹⁷⁵, en Cataluña en torno al 1,1% de la renda¹⁷⁶, valor absolutamente alejado del valor máximo fijado por la ONU del 3% para que se considere como accesible económicamente. Estamos, por tanto, ante un precio del agua que, como media, es asequible. Sin embargo, el nivel de precios actuales por el servicio de abastecimiento, como regla general, no cubre los costes por su prestación y en muchos casos ni tan siquiera alcanza a soportar los gastos operativos.

La factura del agua debería incluir todos los costes derivados del ciclo urbano del agua, que van desde su captación en ríos o embalses (aducción), pasando por la potabilización, el control sanitario que se realiza en continuo y la distribución, hasta llegar a nuestros

¹⁷³ Véase TORNOS MAS, J. “Intervención en precios y tarifas” en AAVV, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo. Tomo VIII. Los sectores regulados. Vol. I.* Iustel. Madrid, 2009. Págs. 112 y 113.

¹⁷⁴ Se recomienda sobre esta cuestión BAUZÁ MARTORELL, F. J. “Intervención administrativa en materia de precios”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, enero-junio 2014, págs. 275-288.

¹⁷⁵ XIV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2016, AEAS-AGA, MORCILLO, F. “Los servicios urbanos de agua en España” en DELACÁMARA, G. Op. Cit. pág. 117.

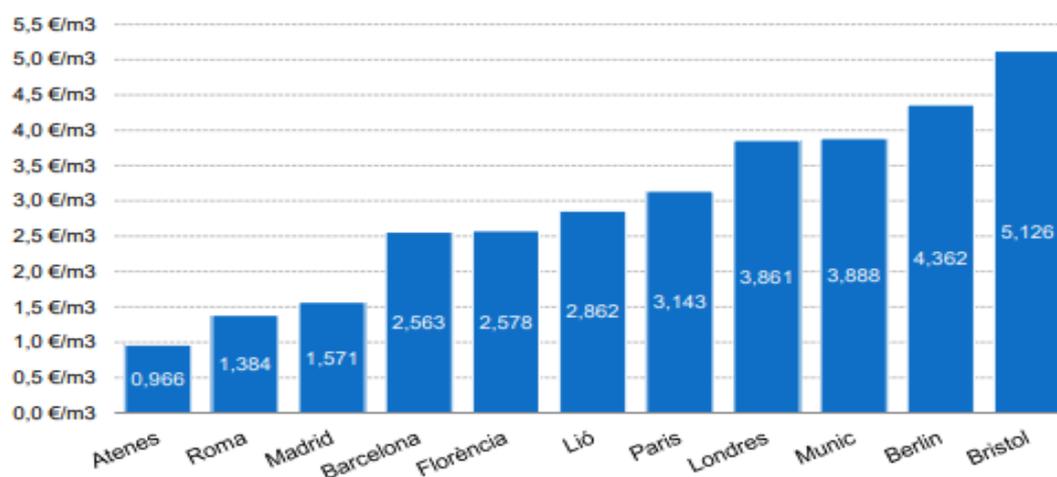
¹⁷⁶ Informe de la Agència Catalana de l’Aigua sobre el precio del agua en Cataluña en 2017. Disponible en: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori_preus_2017_es.pdf [Consultado 28-08-2018].

hogares, pero también desde que desaparece por el desagüe hasta que, una vez depurada, se devuelve al medio natural o se reutiliza para otros fines¹⁷⁷, sin embargo ello no es así en todos los casos por la heterogeneidad¹⁷⁸ que provoca la descentralización de la titularidad del servicio en tantos entes locales.

Esta coyuntura invita a reflexionar sobre la posibilidad de una armonización de criterios tarifarios (aspecto que no se debe confundir con una homogeneización ni un precio idéntico).

Recientemente la *European Federation of National Associations of Water Services* (EurEau) ha publicado el informe de 2017 sobre la gobernanza de los servicios del agua en Europa¹⁷⁹, en el que analiza distintas cuestiones relacionadas con los servicios urbanos del agua en Europa. En este informe se evidencia que el precio del agua urbana en España es uno de los más bajos de Europa. Actualmente el precio medio es de 1,78 euros/m³, cuando la media en Europa es superior a 3,3 euros/m³.

Tal y como puso de manifiesto el informe de la Agencia Catalana del Agua (ACA) sobre el precio del ciclo del agua en España y Europa, publicado en julio de 2016, el precio de las ciudades españolas es sensiblemente inferior a la media europea en cuanto al precio unitario medio de uso doméstico.



Fuente: ACA¹⁸⁰

¹⁷⁷ BAGUÉ PRATS, J. (Coord.) “Estudio sobre el...” Op. Cit.

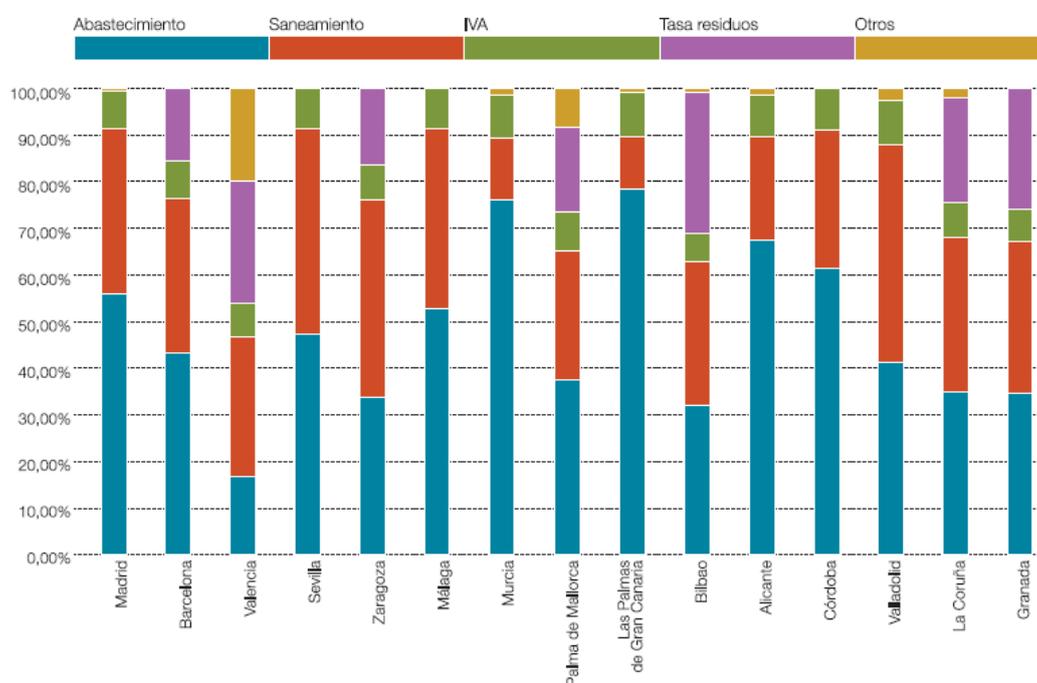
¹⁷⁸ Conclusión a la que también se llegó en el Estudio de tarifas y consumos de agua en Aragón de 2015, publicado por el Instituto Aragonés del Agua en 2016. Disponible: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAgua/Documentos/Areas_Tematicas/02_Abastecimiento_Agua_Potable/Tarifasyconsumos.pdf [Consultado 2-09-2018].

¹⁷⁹ European Federation of National Associations of Water Services (EurEau) “The governance of water services in Europe” 2018. <https://www.danva.dk/media/4374/d432f800ae85f30022e52d774ab2a8e0-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe.pdf> [Consultado 28-08-2018].

¹⁸⁰ Agència Catalana e l’Aigua, “El precio del ciclo del agua en España y Europa 2016”, julio 2016.

En este sentido, el informe pone de manifiesto la heterogeneidad de las tarifas, así como el incumplimiento de la Directiva Marco del agua y del principio de recuperación de costes en la contraprestación del servicio¹⁸¹. Este déficit de cubrir los costes del servicio puede redundar en una mayor satisfacción a corto plazo por parte de los usuarios, pero la sostenibilidad del servicio y de los recursos debe contemplar y tener en cuenta la prestación del servicio para las generaciones venideras, evitando degradaciones en infraestructuras o carencias en la inversión que comprometan el abastecimiento de agua.

El interesante estudio sobre el precio del agua en España realizado en *Aqua Papers* en 2013 analizó la composición del recibo del agua en las 15 principales ciudades españolas. En este informe se concluye que existen importantes diferencias tarifarias entre las distintas poblaciones –heterogeneidad– debidas a diversas razones como el origen del recurso, la calidad del servicio prestado y el nivel de inversiones ejecutadas, así como los distintos niveles de subsidio por parte del sector público –el diferente grado de recuperación de costes del servicio–, así como que la factura del agua se utiliza como instrumento para recaudar otros conceptos ajenos al ciclo integral del agua, siendo el más común la cuota por recogida de residuos sólidos urbanos¹⁸².



Fuente: *Aqua Papers* datos 2012

¹⁸¹ Dicha conclusión se pone de manifiesto, junto con unas propuestas normativas para subsanarlo, en el artículo de SEIZ, R., HERNÁNDEZ, E. Y FERNÁNDEZ, A. “¿Quién paga el agua ¿una propuesta para la recuperación de costes de los servicios del agua” presentado en el X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal) en septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>

¹⁸² “BAGUÉ PRATS, J. (Coord.) “Estudio sobre el...” Op. Cit. Pág. 5.

En este sentido, se puede apreciar que el precio relativo al ciclo integral del agua – abastecimiento y saneamiento– supone, de media, alrededor del 79% de la factura total satisfecha por el usuario.

Un estudio mucho más reciente publicado en 2017, realizado por Fernando Arbués, Jaime Sanaú y José María Serrano y que ha analizado un total de 79 municipios, puso de manifiesto que el 49% del recibo del agua corresponde al servicio de abastecimiento, el 21% al saneamiento y la depuración y el 30% restante a cánones autonómicos y locales (cuantía que los usuarios tienen que soportar independientemente de quien gestione el servicio en su municipio)¹⁸³.

Este estudio se ha centrado en las capitales de provincia y las ciudades españolas de más de 100.000 habitantes. Los datos son muy similares y, especialmente, nos sirven para poner sobre aviso la complejidad de las comparaciones, así como el hecho de que no debemos tomar el precio final del recibo como único criterio sin analizar lo que ello engloba.

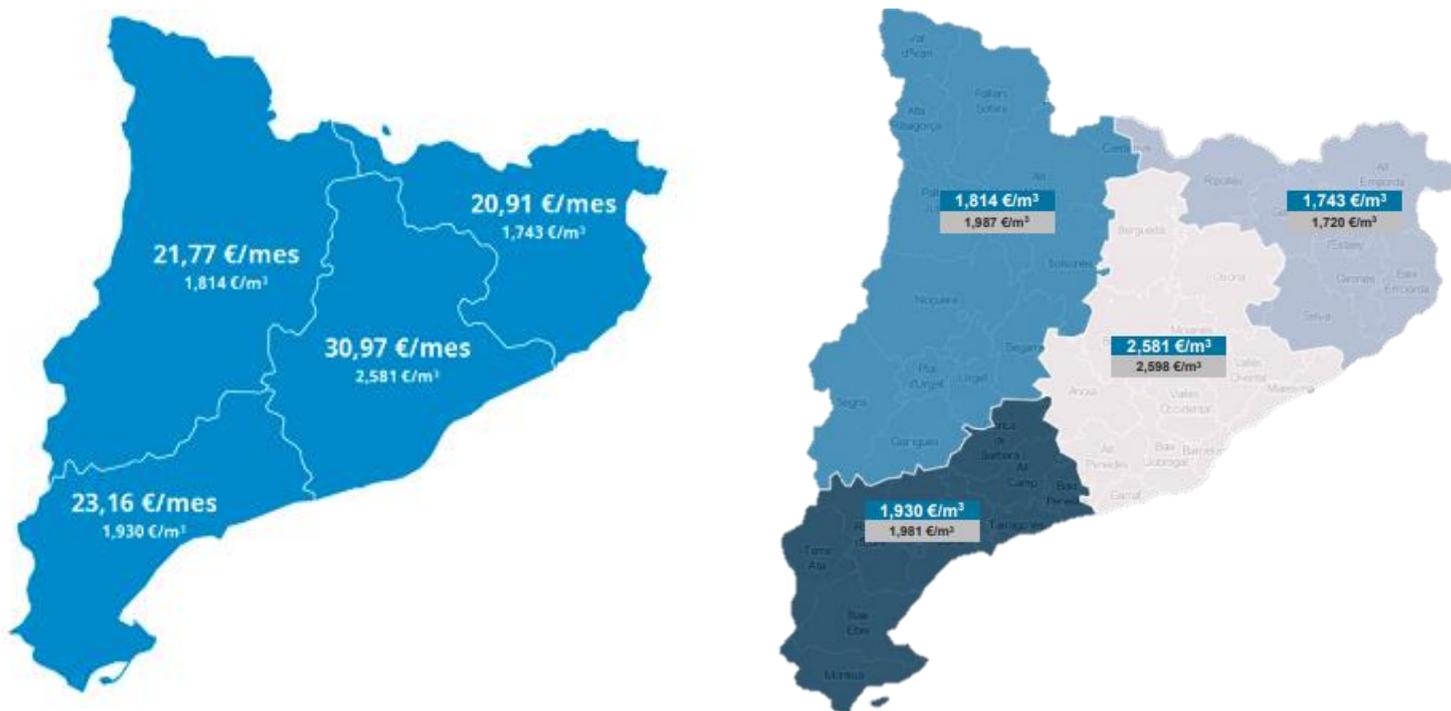
En Cataluña se debe tener en cuenta, tal y como recoge el Preámbulo Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que los precios de acceso a los suministros de agua desde 2008 han subido un 66%.

Resulta de especial interés la iniciativa impulsada por la Agència Catalana de l'Aigua (ACA) de creación de un Observatorio del precio del agua el cual, además de proporcionar una información técnica sobre los elementos que componen el precio, recaba el precio por municipios y analiza su evolución¹⁸⁴.

En el año 2017, el precio medio del agua doméstica en las provincias de Cataluña fue de 24 euros al mes (promedio del precio medio en las cuatro provincias), para un consumo de 12m³.

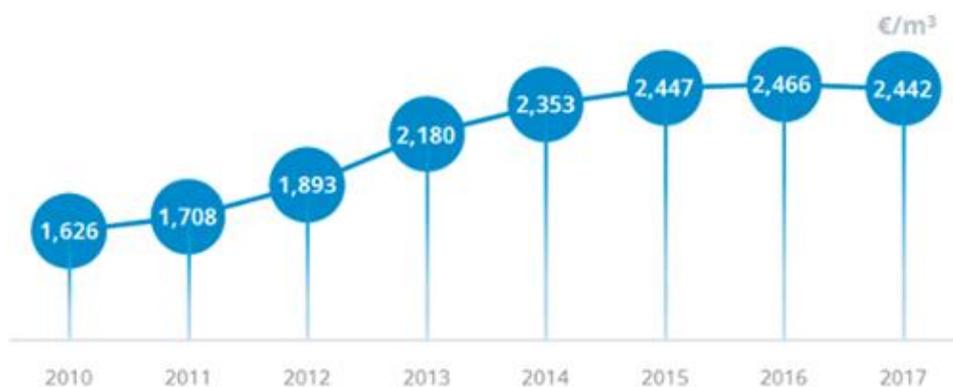
¹⁸³ “El precio del agua en las ciudades: efectos del modelo de gestión”, blog Funcas. <http://blog.funcas.es/el-precio-del-agua-en-las-ciudades-efectos-del-modelo-de-gestion/> [Consultado 11-09-2018].

¹⁸⁴ Observatori del preu de l'aigua de la ACA <http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/>



Fuente: ACA¹⁸⁵

En este sentido, y confirmando la afirmación del preámbulo de la Ley de pobreza energética, se puede observar un incremento en el precio medio por municipios de más de 5.000 habitantes, experimentando un aumento superior al 50% entre 2010 y 2017.



Fuente: ACA, Observatori del preu de l'aigua

La estructura tarifaria del agua en Cataluña se desglosa en los siguientes conceptos para configurar el precio:

¹⁸⁵ Gasto medio al mes por provincia durante el año 2017, y precio medio del m³ según el Observatori del preu de l'aigua de la ACA <http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/preu-de-laigua-composicio-serveis-i-altres-conceptes/> [Consultado 11-09-2018].

- Tarifa del suministro de agua en baja: estructurada en una cuota fija de servicio y/o mínimo de facturación, una parte variable por bloques de consumo, cuota fija para la conservación de contadores y conexiones, así como cánones y recargos vinculados al servicio.
- Canon del agua: tributo de naturaleza jurídica de impuesto con la finalidad de gravar el uso del agua y la contaminación que su vertido produce. Se establece con el fin de prevenir la contaminación, cubrir gastos de inversión y explotación de infraestructuras, así como recuperar y mantener los caudales ecológicos. Difiere en función del uso doméstico o el uso industrial y asimilable.
- Alcantarillado y, en algunos casos, depuración y saneamiento. Que suele ir vinculado al consumo, también con una parte fija y otra variable, aunque con menor progresividad.
- Impuesto sobre valor añadido (IVA) que para el suministro de agua en baja es del 10%, para la conservación de contadores y conexiones del 21% y, para el alcantarillado, depuración y saneamiento varía en función de la naturaleza tributaria y del tipo de gestión.
- En algunos municipios también se incluye la tasa de gestión de residuos.

En Aragón, por ejemplo, según un estudio de tarifas y consumos del agua en Aragón en 2015 elaborado por el Instituto Aragonés del agua, los conceptos incluidos en la factura del agua, como regla general, se basan en cuatro conceptos: suministro de agua, alcantarillado, el impuesto de contaminación de las aguas (ICA) y el IVA¹⁸⁶.

Respecto al suministro de agua, también se basan en una parte fija y una variable, si bien como indica el informe existen distintos tipos de tarifa como se refleja en el siguiente cuadro:

¹⁸⁶ Estudio de tarifas y consumos de agua en Aragón 2015, *Instituto Aragonés del Agua*, 2016, Op. Cit.

Tipo de tarifa	Características
Tarifa de cuotas fijas	En algunas zonas se denomina también "por aforo" o "tarifa plana". Es el caso más sencillo y el habitual en los municipios que no facturan mediante la lectura de contadores de agua. Consiste simplemente en cuotas constantes que se cobran a cada usuario periódicamente
Tarifa monomía	La tarifa monomía consta únicamente de parte variable, es decir, se establece un precio por cada metro cúbico consumido. Evidentemente sólo es posible su aplicación si existen contadores que permitan conocer el volumen consumido por cada usuario.
Tarifa binomía	La tarifa binomía se compone de conceptos fijos y conceptos variables. Así, lo más habitual es que exista una cuota fija, habitualmente conocida como "cuota de servicio" y una cuota variable, es decir, dependiente del consumo de agua realizado, y que se suele denominar "cuota de consumo".
Tarifa binomía con bloques	La tarifa binomía por bloques consta de una cuota fija más una cuota variable. El precio de cada m ³ facturado mediante esta cuota variable no es constante. Se establecen intervalos, o "bloques" de consumo. El primer bloque tiene un precio muy asequible, el segundo bloque es algo más caro, el tercero incrementa más el precio y así sucesivamente en función del número de bloques que se establezcan.
Tarifa con mínimos	Las tarifas con mínimos establecen la existencia de una cantidad mínima de agua la cual se factura a los abonados tanto si la consumen como si no. Por encima de este mínimo se establece un precio marginal por cada uno de los m ³ consumidos, que puede ser progresivo por bloques o a precio constante.

Fuente: Instituto Aragonés del Agua

Tal y como indica SANAÚ VILLARROYA, en la mayoría de los municipios de nuestro país las tarifas son dicotómicas, esto es, tienen una parte fija –cuota de servicio– y una parte variable –cuota de consumo–. La parte fija acostumbra a constar de una cuota de conexión al servicio ligada al caudal y presión disponible por el usuario doméstico, y la parte variable en función del agua consumida, dividida en bloques con precios crecientes¹⁸⁷. Resulta especialmente interesante el artículo del citado autor por cuanto, analizando las tarifas actuales y su composición, muestra que existe un mayor compromiso con el uso responsable por parte de los gestores privados¹⁸⁸.

¹⁸⁷ SANAÚ VILLARROYA, J. "Los aspectos sociales en la gestión pública y privada del agua en España", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, pág. 52.

¹⁸⁸ Concretamente demuestra que en las ciudades donde existe una penalización significativa del despilfarro de agua el modelo de gestión es, habitualmente, el indirecto. Estos datos llevan a Sanáu Villarroya a concluir que la iniciativa privada sí fomenta el uso responsable: el 95,65% de las ciudades que tienen gestión indirecta tienen una tarifa progresiva, mientras que solo un 54,55% de los municipios gestionados directamente lo tienen (pág. 55 y 58). Asimismo, una segunda parte de su estudio demuestra que, en nuestro país, con independencia del modo de gestión existen tarifas especiales o bonificaciones de algún tipo dirigidas a colectivos vulnerables, tales como familias con rentas bajas o pensionistas, desmontando por tanto el argumento que el modo de gestión incide en la exclusión social (pág. 57). De hecho, destaca el autor que en las 20 ciudades que fijan un precio más bajo para el bloque básico, 14 de ellas tienen un sistema de gestión indirecta.

5.3.- La incidencia del modo de gestión en el precio

El precio del agua, ya sea tasa o tarifa, debe tener una finalidad más allá de la recaudatoria, debe inducir y fomentar el consumo racional, es decir, un uso presente que no comprometa usos futuros¹⁸⁹. En este sentido, los tramos en que normalmente se estructura una tarifa domiciliaria son tres: consumo necesario, consumo normal y consumo excesivo, añadiendo la distinción en función del número de personas que integran el núcleo familiar¹⁹⁰.

Las diferencias en cuanto al precio del agua pueden obedecer a distintas cuestiones y circunstancias, tales como el origen del recurso (obtención del agua y su coste hasta la distribución), la calidad del servicio prestado, el nivel de inversiones ejecutadas, el grado de recuperación de costes del servicio, el avance tecnológico en infraestructuras y en prestación del servicio.

Según el reciente informe anual del precio del agua en Cataluña de 2017, elaborado por el Observatorio de precios del agua de la ACA, que ha estudiado la totalidad de los 948 municipios de Cataluña, el precio medio del agua es superior en los municipios gestionados de forma indirecta respecto de los gestionados directamente¹⁹¹.

Precio unitario	€/m ³	6 m ³ /mes	9 m ³ /mes	10 m ³ /mes	12 m ³ /mes	15 m ³ /mes	20 m ³ /mes
Gestión directa	Sin IVA	2,033	1,736	1,769	1,834	1,930	2,683
	Con IVA	2,235	1,905	1,943	2,012	2,119	2,948
Gestión indirecta	Sin IVA	2,456	2,131	2,162	2,237	2,331	3,173
	Con IVA	2,703	2,341	2,376	2,458	2,558	3,483

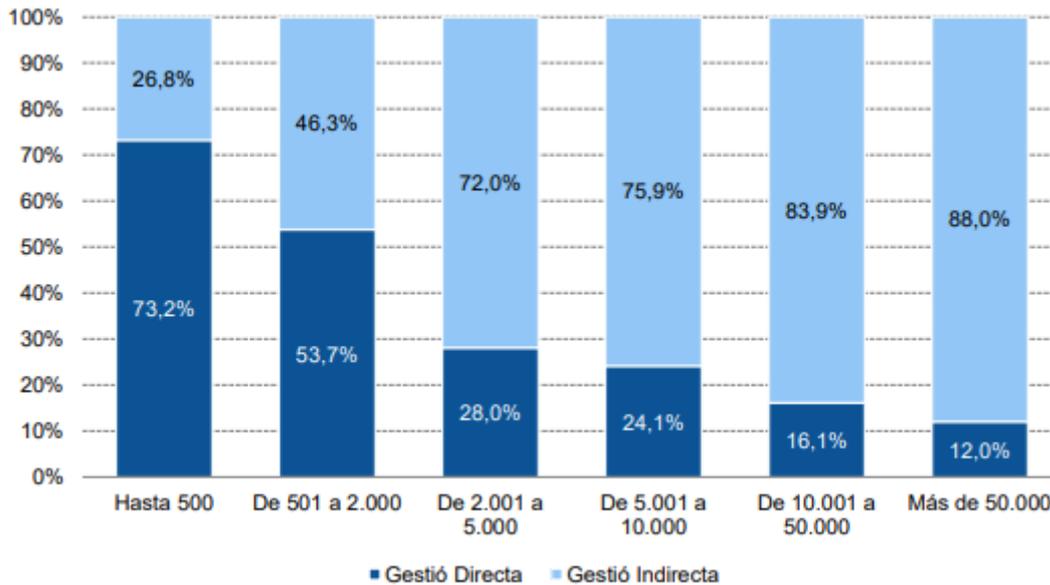
Fuente: ACA

¹⁸⁹ GÓMEZ, C.; CASADO, V. y MARÍN, I. “El precio del agua” *InDret 3/2008*, Barcelona (2008). Resulta interesante la afirmación relativa a que si se pretende fomentar el uso racional del agua, pese a que la demanda en el uso doméstico debe ser más barata que el precio a pagar por la industria y el comercio, aunque la demanda es más inelástica y los postulados de la teoría económica al respecto en los mercados monopolísticos. Disponible: http://www.indret.com/pdf/566_es.pdf [Consultado 9-09-2018].

¹⁹⁰ En el caso de familias numerosas el tramo relativo al consumo normal es, lógicamente superior. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2007 (RJ 2008/1651) declaró una tarifa como discriminatoria para las familias numerosas porque los tramos de consumo no tenían en cuenta el número de personas que habitan el domicilio.

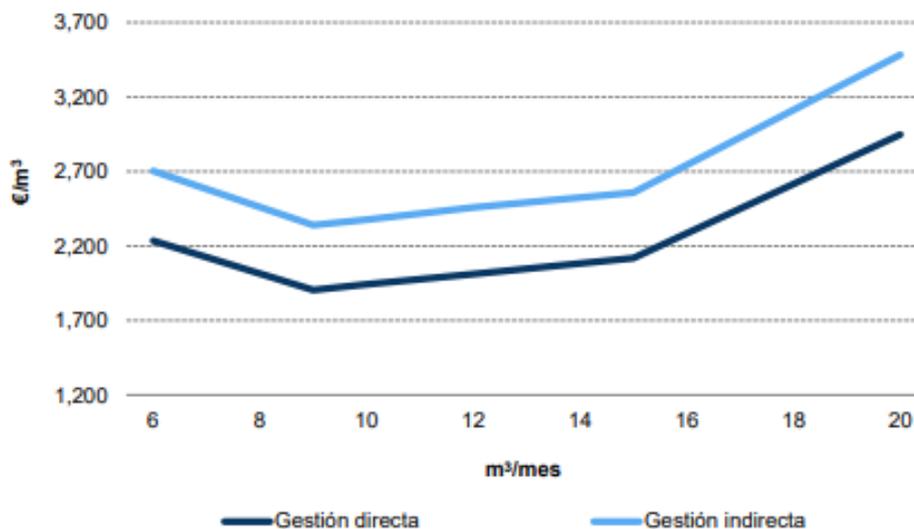
¹⁹¹ “*El preu de l'aigua a Catalunya. Informe anual preu de l'aigua*”, ACA, noviembre 2017. Disponible: http://aca.gencat.cat/web/contenut/10_ACA/J_Publicacions/05-estudis-preus-i-tarifas/10_observatori_preus_2017_ca.pdf [Consultado 28-08-2018].

Cabe recordar que en Cataluña, según indica el mismo informe, el 82,9% de la población recibe el suministro de agua mediante la gestión indirecta, si bien el porcentaje de municipios o entidades locales que tienen el servicio gestionado indirectamente representa el 48,2%. Esto significa, tal y como muestra el siguiente gráfico, en los municipios de mayor población el sistema predilecto es el de gestión indirecta.



Fuente: ACA

Es curiosa la tendencia conforme mayor población tienen los municipios menor porcentaje de gestión directa encontramos. Retomando el promedio del precio del agua en función del modo de gestión, se puede apreciar como el modo de gestión indirecta es de media superior en 0,4-0,5 euros/m³ (tomando una media de consumo doméstico de 12m³/mes).



Fuente: ACA

Es curioso analizar como la evolución del precio en función de los tramos de consumo es prácticamente idéntica con independencia del modo de gestión, por lo que las estructuras tarifarias y la progresividad en consumo-precio reflejan tendencias muy similares con independencia del modo de gestión.

La propia Agència Catalana del Aigua (ACA) advierte de la distribución y dispersión del precio del agua para uso doméstico, con independencia del modo de gestión, la dispersión varía hasta un 665% (449,42 €/año de diferencia) entre municipios aspecto que, advierte la entidad, va ligado a las propias características del municipio, como pueden ser la orografía, la densidad de población o la proximidad con el recurso¹⁹².

En cuanto al precio, los datos demuestran, a priori, como el precio medio total de la factura del agua, en función del tipo de gestión, es ligeramente superior en la gestión indirecta¹⁹³, si bien esto puede ser una conclusión temeraria a la par que precipitada con estos datos.

Tal y como nos ponían sobre aviso los estudios anteriormente citados (SANAÚ, ARBUÉS Y SERRANO 2017), el precio no puede tomarse objetivamente como dato comparativo, pues en cada municipio o en cada entidad local de ámbito supramunicipal varía en función de las características físicas del mismo –acceso al agua– así como el nivel de infraestructura y el grado de recuperación de costes (objetivo a conseguir), a lo que debemos añadir que no en todos se comprenden todas las fases del ciclo integral del agua, por lo que la comparación del precio del agua entre diversas ciudades debe ser cuidadosa¹⁹⁴. Otro elemento distorsionador importante, dentro de una muestra de 948 municipios, es la heterogeneidad en el tamaño municipal.

En Cataluña, según datos de 2017 del Institut d'Estadística de la Generalitat, existen 64 municipios con una población superior a 20.000 habitantes¹⁹⁵. Pues bien, resulta

¹⁹² ACA “*El preu de l'aigua a Catalunya (...)*” Op.Cit (2017) pág. 40.

¹⁹³ Estos datos coinciden con el estudio ARBUÉS GRACIA, F., SANAÚ VILLARROYA, J. y SERRANO, J. M. “El precio del agua en las ciudades: efectos del modelo de gestión”, *Economía de las ciudades*, núm. 153, 2017, “*el coeficiente negativo de la variable GEST indica que el agua es algo más barata en el conjunto de ciudades con gestión directa*” (pág. 57), si bien concluye su estudio con que “*la relación del precio del agua con el sistema de gestión del suministro (directa o indirecta) requeriría un análisis individualizado, puesto que no se aprecia con claridad una tendencia general*” (pág. 58).

¹⁹⁴ *Ibíd.* pág. 63.

¹⁹⁵ Datos oficiales de población 2017 en municipios con más de 20.000 habitantes, Institut d'Estadística de la Generalitat. Disponible: <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=250&lang=es> [Consultado 11-09-2018].

interesante cruzar los datos de la ACA relativos al precio del agua en 2017¹⁹⁶ con el volumen de población para tratar de obtener una muestra mucho más homogénea, como mínimo en cuanto a relación entidades con una población similar.

En este sentido, tal y como se muestra en el ANEXO 1 al presente trabajo, los datos son mucho más homogéneos e interesantes, arrojando la conclusión de una escasa incidencia del modo de gestión en el precio, concretamente, y tomando como referencia el precio medio del agua en un consumo de 12m³/mes:

- El promedio del precio total del agua en los 10 municipios de gestión directa es de 1,95 euros/m³;
- El promedio del precio total del agua en los 54 municipios de gestión indirecta es de 1,96 euros/m³;
- El precio más caro del agua en un municipio gestionado directamente es Mataró (Barcelona) con 2,62 euros/m³. Este precio es uno de los cuatro más caros de Cataluña.
- El precio más caro del agua en Cataluña se encuentra en el municipio de Castelldefels (Barcelona) donde es de 2,68 euros/m³. Si bien en esta localidad encontramos que el suministro se gestiona indirectamente y el servicio de alcantarillado se gestiona directamente.
- El precio más caro del agua en un municipio gestionado indirectamente –tanto suministro como alcantarillado– es Sitges (Barcelona) con 2,65 euros/m³.
- El precio más bajo en un municipio gestionado en su totalidad indirectamente es Girona, donde el precio total es de 1,374 euros/m³.
- El precio más bajo en un municipio gestionado en su totalidad directamente es Lloret de Mar (Girona), donde el precio total es de 1,46 euros/m³.

Lo anterior revela una homogeneidad en los precios del agua cuando se elimina de la ecuación, o como mínimo se focaliza la muestra y se reduce la incidencia, en función del núcleo de población y el tamaño del municipio.

Pero tampoco son datos que podamos tomar con carácter absoluto, puesto que sigue existiendo la heterogeneidad del territorio, la ubicación física de cada municipio y el

¹⁹⁶ Excel de la ACA con los precios de los municipios en Cataluña en 2017 disponible en: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/Observatori/General/Preus_per_municipi_ca.xlsx [Consultado 12-09-2018].

distinto mayor o menor acceso que tengan a las fuentes naturales de agua para el servicio de abastecimiento.

Por ejemplo, los bajos precios en los municipios de Amposta (Tarragona) y Manlleu (Barcelona), que son de 1,21 euros/m³ y 1,5 euros/m³, se explican porque se trata de municipios ubicados a la orilla de dos ríos caudalosos como son, respectivamente, el Ebro y el Ter. Ambos municipios se gestionan indirectamente en cuanto al abastecimiento de agua.

Lo mismo sucede con el municipio de Mollet del Vallès, con un precio de 1,44 euros/m³, también gestionado indirectamente y cuyo suministro de agua está cubierto en un 20% por pozos de agua propios¹⁹⁷.

Veamos que sucede, por ejemplo, analizando municipios ubicados geográficamente relativamente cerca, pero con un modo de gestión del servicio diferente. Existen múltiples combinaciones, pero se ha tomado la muestra de cinco comparaciones.

Entre Vilanova i la Geltrú y Cubelles, ambos municipios de Barcelona y costeros con el Mediterráneo, hay una distancia de 13 kilómetros. En Cubelles tanto el abastecimiento como el alcantarillado se gestiona indirectamente, y tiene un precio de 1,86 euros/m³. En Vilanova, ambos servicios se gestionan directamente, y el precio total es de 2,14 euros/m³. Estas diferencias se podrían explicar en tanto Vilanova tiene más habitantes (66.077 vs 14.715) y una extensión tres veces mayor (34 km² vs 14 km²).

Entre Mataró y Badalona hay una distancia de 20 kilómetros. En Mataró el servicio se gestiona directamente y el precio es de 2,62 euros/m³. En Badalona el servicio, que está transferido al Área Metropolitana de Barcelona (AMB), está gestionado indirectamente y el precio es de 2,481 euros/m³. Se trata de municipios de superficie similar (22 km² vs 21 km²) pero con una organización supramunicipal por parte de Badalona.

En el caso de Tarragona y Reus, municipios similares en cuanto a superficie y población y separados por 12 kilómetros, encontramos que el precio del agua en Tarragona gestionado indirectamente es de 1,77 euros/m³, mientras que en Reus gestionado directamente es de 2,06 euros/m³. Las diferencias en este caso estiban en que Reus es un

¹⁹⁷ Noticia: “El 20% de l’aigua que es beu a Mollet prové de pous”, SomMollet. Disponible: <https://www.sommollet.cat/noticia/15236/el-20-de-laigua-que-es-beu-a-mollet-prove-de-pous> [Consultado 12-09-2018].

municipio de interior, mientras que Tarragona es una localidad costera y ubicada en la desembocadura del río Francolí.

Otra comparación razonable es entre los municipios de Vilanova i la Geltrú y Viladecans, ambos de similar número de población y distanciados por 26 kilómetros. La gestión de Vilanova es directa, con un precio de 2,14 euros/m³, mientras que, en Viladecans, municipio de interior, el precio es de 2,481 euros/m³ y la gestión es indirecta.

Por último, entre los municipios de Figueres y Girona hay 33 kilómetros de distancia. En el municipio de Figueres la gestión es directa y el precio es de 1,87 euros/m³, en cambio, en la localidad de Girona, el precio es de 1,37 euros/m³ y la gestión es indirecta. En este caso Girona tiene el doble de población y superficie total.

Las comparaciones anteriores revelan una escasa incidencia del modo de gestión cuando se equiparan municipios cercanos e incluso de similar tamaño en cuanto a superficie y población, si bien la diversidad territorial impide establecer comparaciones perfectas, por lo que los datos anteriores deben servir como un indicio de que el modo de gestión no incide demasiado, y en caso de hacerlo prima ligeramente la gestión indirecta o la *supramunicipalidad* (caso Mataró-Badalona y la AMB).

A lo anterior debemos sumar un ejercicio todavía mucho más interesante en aras de conocer la incidencia del precio. No existen dos municipios iguales (tamaño, ubicación, superficie, acceso recursos naturales, etc...) que permitan una comparación exacta ante un distinto modo de gestión, pero sí podemos analizar la evolución de los precios en aquellos municipios en los cuales ha existido un cambio de gestión.

Este es precisamente el interesante ejercicio que realiza PERDIGÓ SOLÀ¹⁹⁸ en su reciente estudio sobre el abastecimiento de agua en España, concretamente al analizar la evolución de las tarifas en Cataluña por los servicios remunicipalizados. Por ejemplo, se aprecia como:

- Arenys de Munt, municipio de 8.728 habitantes, desde 2011 y una vez finalizado el contrato de concesión para la gestión indirecta, se creó una empresa municipal

¹⁹⁸ PERDIGÓ SOLÀ, J. Op. Cit. (2018), pág. 237.

(GUSAM) para la prestación directa de, entre otros, el servicio de abastecimiento de agua.

Con el cambio en el modo de gestión, el precio ha pasado de 1,512 euros/m³ en 2010 a los actuales 2,056 euros/m³ en 2017¹⁹⁹;

- Collabtot, municipio de 4.394 habitantes, en 2016 pasó de un servicio gestionado indirectamente a integrarse en el Consorcio de Gestión Integral del Agua de Cataluña (CONGIAC) y su empresa de servicios Gestión Integral de Aguas de Cataluña, SA (GIACSA).

En 2016 el precio era de 2,206 euros/m³, mientras que en 2017 ha sido de 2,312 euros/m³.

Asimismo, desde la creación de CONGIAC-GIACSA se han adherido diversos municipios. Actualmente gestiona 19. Entre los que se han adherido, la evolución en el precio del agua desde 2010 a 2017 es la siguiente:

- En Campdevàrol, las tarifas han pasado de 0,877 €/m³ a 1,339 €/m³.
- En Camprodón, de 0,977 €/m³ a 1,161 €/m³.
- En Montornés del Vallès, de 1,040 €/m³ a 1,488 €/m³.
- En Olost, de 1,180 €/m³ a 1,747 €/m³.
- En Sant Bartomeu del Grau, de 1,761 €/m³ a 2,441 €/m³.
- En Tremp, de 0,911 €/m³ a 1,191 €/m³.

No es objeto de este trabajo analizar la incidencia de las remunicipalizaciones en los servicios del agua, ni tratar de identificar el porqué de dichos aumentos o la evolución en el precio del agua.

Lo significativo, a efectos del presente estudio, es la poca incidencia del modo de gestión en el precio del agua, más allá de puntuales aumentos al pasar de gestión indirecta a directa. Lo cierto es que la tendencia en los últimos tiempos es de un ligero aumento sea

¹⁹⁹ Asimismo, según el “Informe sobre la gestión directa/indirecta del ciclo del agua” elaborado por la Cámara de Concesionarios y Empresas vinculadas al Sector Público en el ámbito de las Infraestructuras, los Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES) en abril de 2017, la gestión directa del servicio ha empeorado significativamente los objetivos de rendimiento de la red, del 74,5% al 57%, lo que significa que tiene mayores pérdidas de agua (pág. 10). Disponible: http://www.ccies.org/wp-content/uploads/2017/04/CCIES_Ciclo-del-Agua.pdf [Consultado 7-09-2018].

cual sea el modo de gestión, quizás por la concienciación, cada día más, de la importancia de la recuperación de costes en el precio del servicio, objetivo que todavía queda lejos.

Será interesante continuar analizando en los próximos años los procesos de reinternalización en Cataluña, como por ejemplo el reciente acaecido en Terrassa, donde la gestión ha pasado de Mina Pública d'Aigües de Terrassa, empresa constituida en 1842, a la entidad pública empresarial "Terrassa Cicle de l'Aigua, EPEL", en una apuesta municipal por el cambio a gestión directa que se consumará el próximo mes de diciembre de 2018.

Significativo es el caso de Valladolid, municipio donde hasta 2017 se ha prestado el servicio en régimen de gestión indirecta por parte Aguas de Valladolid S.A., que obtuvo una concesión en junio de 1997 (en aquel momento como AGUALID, UTE). Pues bien, pese a que según diversos informes la tarifa del agua en este municipio se trataba de uno de los precios más bajos de España²⁰⁰, el Ayuntamiento optó por no licitar de nuevo otro contrato de concesión y asumir la gestión directa por parte del municipio.

Concretamente, mediante acuerdo del Pleno de 30 de diciembre de 2016, se acordó asumir la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales, como *"forma más sostenible y eficiente, y la constitución de la entidad pública empresarial local para la gestión del ciclo integral del agua de Valladolid"*.

Es pronto para analizar las incidencias en el cambio de gestión en lo que respecta al precio. En un primer momento, tal y como se indicaba en la memoria justificativa jurídica, social y económico-financiera para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del ciclo integral del agua en Valladolid, aprobada en diciembre de 2016, se preveía una subida en el precio²⁰¹.

²⁰⁰ Concretamente, según el informe de FACUA, Consumidores en acción, *Estudio sobre las tarifas de suministro domiciliario del agua en 35 ciudades españolas en 2017*. Disponible: https://www.facua.org/es/tablas/tarifas_agua_2017.pdf [Consultado 10-09-2018].

²⁰¹ memoria justificativa jurídica, social y económico-financiera para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del ciclo integral del agua en Valladolid, diciembre 2016. Pág. 46. Disponible: <http://aquavall.es/wp-content/uploads/2017/06/MEMORIA-APROBACION-C3%93N-EPELY-ASESORAMIENTOS-RECIBIDOS.pdf> [Consultado 11-09-2018].

“A partir del 1 de enero de 2018 existe una previsión de incremento de tasa media del 0.971 % anual por encima del IPC, con el fin de asegurar los niveles necesarios de inversión en el ciclo urbano del agua”.

Sin embargo, finalmente se aprobó en la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por prestación de los servicios del ciclo urbano del agua para el año 2018 una congelación en los precios²⁰², continuando vigentes los importes autorizados por la Comisión de Precios de Castilla y León, en sesión de 18 de diciembre de 2013, para el municipio de Valladolid para el año 2014²⁰³, si bien en aquel momento tenían la naturaleza de tarifa, en tanto el servicio se prestaba de forma indirecta, y ahora revisten la naturaleza de tasa.

Aunque el cambio en el modo de gestión no ha tenido incidencia en cuanto a la cuantía del precio, sí que ha tenido consecuencias en cuanto a la naturaleza jurídica de la contraprestación. El cambio en el modo de gestión, de directa a indirecta, comenzó el 1 de junio de 2017, tras la definitiva finalización del contrato con Aguas de Valladolid SA. Pues bien, el Ayuntamiento recaudó mediante una tasa el precio del agua a partir de junio de 2017, circunstancia que ha sido declarada recientemente nula por parte del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 14 de junio de 2018, en su sentencia 574/18 (rec. 548/2017) al apreciar una vulneración del devengo y el período impositivo.

El Tribunal declaró nula de pleno derecho la ordenanza fiscal reguladora de la tasa al quedar indeterminados los conceptos de devengo periódico y periodo impositivo.

“Es claro, pues, que nos encontramos ante una tasa cuya naturaleza material exige su devengo periódico, y así lo contempla la propia Ordenanza mediante la referencia a la periodicidad de las lecturas de contadores y liquidaciones de la tasa.

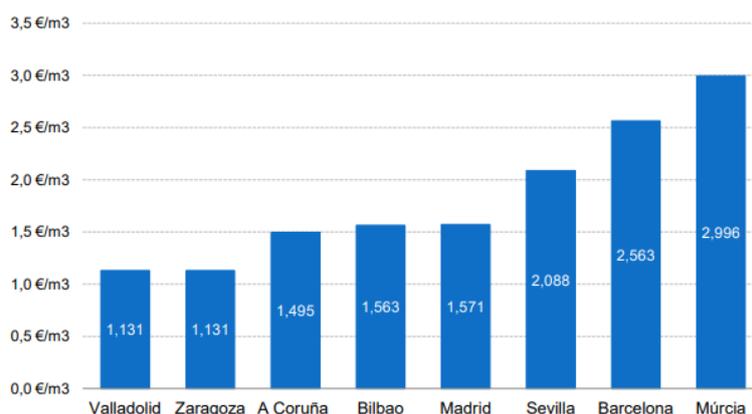
- El artículo 26.2 del TRLRHL no deja lugar a dudas en cuanto al momento del devengo y periodo impositivo respecto de aquellas tasas cuya naturaleza material

²⁰² Publicado en el Boletín oficial de la Provincia de Valladolid de 29 de diciembre de 2017, núm. 247. Disponible: <http://aquavall.es/wp-content/uploads/2018/02/BOPVA-A-2017-05448.pdf> [Consultado 12-09-2018].

²⁰³ Resolución de 18 de diciembre de 2013, de la Dirección General de Comercio y Consumo, por la que se da publicidad a los Acuerdos adoptados en Comisión de Precios de Castilla y León, publicado en el Boletín oficial de la Provincia de Valladolid de 30 de diciembre de 2013, núm. 249. Disponible: <http://www.aguasdevalladolid.com/DOC/BOCYL-D-30122013.pdf> [Consultado 12-09-2018].

exija su devengo periódico. El precepto señala que dicho devengo “tendrá lugar -en imperativo- el 1 de enero de cada año”, y el periodo impositivo “comprenderá -también en imperativo- el año natural”. No podemos obviar la trascendencia que tiene en el devengo de la tasa en la determinación de la Ordenanza aplicable, que ha de ser la vigente en ese momento ex artículo 21.1 LGT, es decir, la publicada y vigente al día 1 de enero de cada año”.

En cualquier caso, respecto al caso de Valladolid podemos sacar dos conclusiones. En primer lugar, que el precio del agua no era, o al menos no tenía razón de ser principalmente, el motivo por el cual se decidió optar por la reinternalización del servicio y el cambio a gestión directa, en tanto estábamos ante uno de los precios más bajos de nuestro país y que se ha conservado con la gestión directa. De hecho, en 2016 el precio unitario total de uso doméstico por el consumo de 10m³/ mes (sin IVA) era de 1,131 euros/m³.



Fuente: ACA ²⁰⁴

En segundo lugar, y enlazando con esta última consideración, podemos concluir que el cambio a gestión directa no ha comportado, como mínimo automática y evidentemente, un aumento en los precios del servicio, por lo que la incidencia en este sentido también es mínima²⁰⁵.

²⁰⁴ ACA “El precio del ciclo del agua en España y Europa 2016”, julio 2016. Disponible: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori_preus_es_eu_2016_es.pdf [Consultado: 12-09-2018].

²⁰⁵ Sin perjuicio de lo expuesto respecto al concreto régimen de las tarifas, tal y como demuestra ARBUÉS GRACIA, F. en su artículo “Los procesos de transición en la remunicipalización del servicio urbano de agua”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, págs. 44-49, la transición de un modelo de gestión indirecta, inspirado en la colaboración público-privada, a un modelo de gestión directa no es sencillo ni es gratuito, ya que lleva aparejados numerosos costes directos (pérdida de ingresos, infraestructuras, personal, gestión, financieros, know-how) como indirectos (pérdidas de eficiencia).

Tal y como afirma SERRANO SANZ, la gestión pública o privada no es el determinante principal del precio del agua en las ciudades españolas, sino que lo son otros factores, como el acceso y la disponibilidad de recursos hídricos (precipitaciones y altitud) y la estructura urbana (número de edificios y población estacional)²⁰⁶.

Estas conclusiones vienen a coincidir con el estudio de 2017 realizado por SANAÚ y SERRANO, SANAÚ Y ARBUÉS, que desde un punto de vista económico y comparativo de los factores que inciden en el precio, concluían que el modelo de gestión –directa o indirecta– no es determinante, sino que el coste viene definido por factores (1) naturales y geo climáticos relacionados con el acceso y disponibilidad de recursos hídricos en la zona (precipitaciones, altitud, recursos naturales cercanos y origen de las aguas – subterráneo o superficial– y la escasez o abundancia); (2) de escenario de actuación, calidad y la propia estructura urbana de cada ciudad (viviendas, dispersión y población estacional); y (3) factores políticos (incidencia del efecto proximidad, el ciclo político, objetivos ético-sociales²⁰⁷.

Por último, cabe traer a colación el reciente estudio de OLMOS SALVADOR sobre los determinantes de la tarificación internacional del agua residencial²⁰⁸ donde, tras analizar las tarifas de 236 ciudades repartidas por todo el mundo, concluye que los factores que más inciden en el importe total de la tarifa son económicos e institucionales, como el PIB per cápita y la calidad de la gobernanza, así como la calidad del servicio y de las infraestructuras, mientras que aspectos como el estrés hídrico, la variabilidad en la disponibilidad de agua y la dependencia del agua tratada como fuente del suministro no inciden demasiado por el incumplimiento del principio de recuperación de costes.

²⁰⁶ SERRANO SANZ, J. “El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, págs. 36-43.

²⁰⁷ ARBUÉS GRACIA, F., SANAÚ VILLARROYA, J. y SERRANO, J. M., Op. Cit. Pág. 63.

²⁰⁸ OLMOS SALVADOR, L. “Determinantes de la tarificación internacional del agua residencial”, *Aquae Papers*, núm. 9, septiembre 2018.

6.- CONCLUSIONES

El servicio público del abastecimiento de agua a poblaciones, si bien por influencia histórica y por la normativa vigente está legalmente atribuido a los municipios, encuentra la concurrencia y confluencia de distintas administraciones públicas competentes, aspecto que provoca la atomización del servicio y aviva el debate sobre los niveles de gestión óptimos del servicio. Se calcula que en España existen alrededor de 2.100 entes administrativos de gestión y regulación del servicio.

En nuestro ordenamiento jurídico el agua es pública y el abastecimiento de agua domiciliaria es un servicio público en sentido estricto, obligatorio y reservado, cuyas facultades y potestades de regulación –configuración, vigilancia y control, entre otras– corresponde a la Administración local.

En este debate sobre los modos de organización del servicio cobran importancia las figuras e instrumentos del ordenamiento jurídico para la coordinación y colaboración en la regulación y prestación de servicios públicos, tales como los entes supramunicipales, siendo las mancomunidades, consorcios o áreas metropolitanas una herramienta para tratar de obtener eficacia, beneficiarse de las economías de escala y asociarse en aras de una mejor satisfacción del interés general.

Más allá de las concretas estructuras administrativas a las que atribuir la titularidad del servicio –municipal o supramunicipal– en los últimos años se ha generado un debate en torno a los distintos modos de gestión del servicio público. Un servicio público como el abastecimiento de agua se puede prestar mediante gestión directa, donde la prestación del servicio se lleva a cabo por el ente titular del servicio o por persona interpuesta dependiente de aquel, o bien mediante la gestión indirecta, requiriendo la participación de otros sujetos mediante las figuras de contratación pública.

Actualmente existe una corriente reinternalizadora (remunicipalizadora) de servicios que aboga por la gestión directa como único modo de gestión del servicio, arguyendo razones de distinta índole como el reconocimiento del derecho humano al agua; que estamos ante un bien público y de primera necesidad; la esencialidad e importancia del servicio; las exigencias de control y fiscalización; y, en determinadas ocasiones, aspectos relacionados con el precio.

La elección del modo de gestión de un servicio público supone el ejercicio de una potestad administrativa que, como tal, debe basarse en aspectos técnicos y jurídicos en aras de la mejor satisfacción del interés público. En este sentido, tal y como ha afirmado GIMENO FELIU el debate jurídico-técnico exige alejarse de posturas apriorísticas maximalistas²⁰⁹, se debe dejar al margen la ideología y analizar objetivamente todos los condicionantes que inciden en un sector extremadamente técnico y complejo.

El abastecimiento de agua es un servicio público que, con independencia del modo en que se gestione, está sujeto a un régimen jurídico especial y por ende bajo el control de la administración pública titular del mismo. Desde la perspectiva comunitaria, si bien no existe una armonización en la materia, el servicio está concebido como de interés económico general (SIGE), con las consecuencias que ello comporta, pero en nuestro país no se ha optado por la liberalización y sigue siendo titularidad de la administración pública.

Entre otras facultades, la administración configura el servicio, siendo competente para aprobar un reglamento sobre el mismo, y aprueba los precios de los servicios prestados. Es importante destacar que en ningún caso el precio del abastecimiento es un precio privado o fijado libremente por el mercado, se trata de un precio intervenido y controlado por la administración pública. Por lo tanto, aspectos como el control sobre el servicio o las contraprestaciones que satisfacen los usuarios nunca escapan del control de la administración competente, con independencia del modo de gestión.

Un debate tan sano y necesario como la gestión de servicios públicos no debe empañarse ni intoxicarse con unas premisas erróneas o una terminología inexacta, en este sentido, no se debe equipar gestión directa-indirecta con gestión pública-privada, porque la titularidad del servicio y la configuración del mismo siempre corresponderá a la administración pública, que incluso ante una licitación del servicio deberá redactar los pliegos y un reglamento, así como la posterior aprobación y revisión del modo de contraprestación. La terminología no es una cuestión baladí, y en una ciencia como la jurídica se debe perseguir el rigor y la exactitud.

²⁰⁹ GIMENO FELIU, J. M^a., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*, Cambra de Comerç de Barcelona, 2017. Pág. 8.

Respecto al precio del agua, más allá del debate sobre la naturaleza del mismo sobre si reviste la naturaleza de tasa o tarifa, existen informes que acreditan su bajo importe en comparación con otros países de la Unión Europea. En España el precio del agua es bajo en comparación con los países de nuestro entorno.

Asimismo, respecto al porcentaje que suponen los servicios del agua sobre la renta familiar de las familias, España es uno de los países con los indicadores más bajos. Sin perjuicio de ello, y estrictamente desde el plano nacional, existe una alta disparidad de precios por el servicio de abastecimiento de agua, llegando a ser la dispersión del 665% (449,42 €/año de diferencia).

Son muchos los factores que influyen en la configuración del precio, son diversos los costes que se repercuten y las diferencias pueden estar justificadas, si bien la cuestión sobre la que ha pivotado el presente trabajo ha sido preguntarse cuánto incide el modo de gestión por el que se opte en un precio más o menos elevado, especialmente en el caso de Cataluña.

El estudio realizado revela, de forma indiciaria, que el modo de gestión no es un factor determinante en el precio del agua siendo, aparentemente y sin perjuicio de excepciones concretas, un factor menor, de escasa incidencia. Se trata de un importe y una contraprestación por el servicio que siempre estará bajo el control de la administración pública, correspondiendo su fijación a la propia entidad local o la instancia autonómica correspondiente, como por ejemplo las Comisiones de Precios de las distintas Comunidades Autónomas.

Los datos aportados indican que el precio de los servicios de suministros de agua está principalmente influenciado por factores geoclimáticos y orográficos, relacionados, con la concreta morfología física de la población y el mayor o menor acceso a fuentes naturales de agua y la disponibilidad de recursos hídricos. En este punto incide el concreto porcentaje de recuperación de costes que se decida asumir al fijar el precio, puesto que la doctrina y los estudios en la materia coinciden en que es un objetivo todavía no conseguido.

Asimismo, otro factor determinante en la fijación del precio del agua es la concreta estructura urbana, el núcleo de población y la dispersión, aspectos que inciden en las infraestructuras del servicio y en una mayor o menos complejidad material, circunstancia

por la cual cobra importancia la consideración de las economías de escala y las áreas óptimas de gestión del servicio.

En definitiva, existe mucho sobre lo que debatir y sobre lo que avanzar, en cuanto a la propia categoría de servicios públicos y su encaje en un contexto europeo que avanza sobre la senda de los servicios de interés general, como en lo que respecta al concreto campo del abastecimiento de agua, su nivel óptimo de gestión y organización administrativa. El debate sobre los modos de gestión es útil y necesario, el sistema debe poder cuestionarse en aras de ser mejorado, porque, al fin y al cabo, parafraseando a NEWTON, *lo que sabemos es una gota de agua; lo que ignoramos es el océano.*

BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y MONOGRÁFICOS

- AAVV. *El precio del agua*, Barcelona: Fundación Agbar, 2012.
- AAVV. *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo. Tomo VIII. Los sectores regulados. Vol. I.* Iustel. Madrid, 2009.
- AGUADO, V. y NOGUERA, B. (directores), *Los Servicios de interés general en Europa*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- ARIÑO, G., DE LA CUÉTARA, J. M. y MÁRTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., *El nuevo servicio público*, Madrid: Ed. Marcial Pons, 1997.
- BENITO LÓPEZ, M. A. (director) *Agua y Derecho, retos para el siglo XXI*, Navarra, Aranzadi, 2017.
- BLANQUER CRIADO, D. *La iniciativa privada. El ciclo integral del agua*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005;
- CAAMAÑO, F., GIMENO, J. M^a, QUINTERO, G. y SALA, P. *Servicios públicos e ideología. El interés general en juego*, Barcelona: Ed. Profit, 2017.
- CEBRIÁN ABELLÁN, M., *El nuevo régimen local tras la reforma del sector público*, Barcelona: Wolters Kluwer, 2016
- COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local*, Universitat de Barcelona (UB), 2017.
- DELACÁMARA, G. (dir.) *Libro blanco de la economía del agua*, Madrid, McGrawHill, 2017
- DELACÁMARA, G., ARENAS, M., MARHUBI, A., RODRÍGUEZ, M., *El sector del abastecimiento y saneamiento urbano en España*, Madrid: Fundación Canal de Isabel II, 2017.
- EMBID IRUJO, A. *Diccionario de derecho de aguas*, Madrid: Iustel, 2007
- EZQUERRA HUERVA, A. y NAVARRO CABALLERO, T. (directores) *Contratación pública y agua: el impacto de la nueva regulación de los contratos públicos en el Derecho de Aguas*, Madrid: Thomson Aranzadi, 2018
- FANLO LORAS, A. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996
- FONT i LLOVET, T. y DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (Coord.) *Los servicios públicos locales. Remunicipalizació y nivel óptimo de gestión*, Madrid: Iustel, 2017.

- GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012.
- GARCÍA RUBIO, F. (coord.) *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales*. Madrid, 2015.
- GIMENO FELIU, J. M^a., SALA SÁNCHEZ, P. y QUINTERO OLIVARES, G. *El interés público y su satisfacción con la colaboración público-privada. Fundamentos, equilibrios y seguridad jurídica*, Cambra de Comerç de Barcelona, 2017
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. *La nueva concesión de servicios. Estudio del riesgo operacional*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2018.
- MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal*, 3^a ed., tomo II. Madrid: Iustel, 2011.
- MUÑOZ MACHADO, S. *Servicio público y mercado. Los fundamentos*, Madrid: Civitas, 1998.
- SANJUÁN, M. *Gestio local de l'aigua*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer, 2005
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (Coord.) *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, 2.^a ed., Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid
- SERRANO, J. M^a (Dir.) *La gestión del agua en las ciudades*, Consejo General de Economistas, 2017
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., *La actividad de la administración y el servicio público*, Ed. Comares, Granada, 1998,
- TORNOS MAS, J. (Coord.), *El servicio de abastecimiento de agua en España, Francia e Italia*. Madrid: Iustel, 2018
- VELASCO CABALLERO, F. (Dir.) *Tratado de derecho económico local*, Madrid: Marcial Pons, 2017
- VILALTA REIXACH, M. y GRACIA RETORTILLO, R. (directores) *La gestió mancomunada de serveis públics en l'àmbit supramunicipal a Catalunya*”, Barcelona: Escuela d'Administració Pública de Catalunya, 2016.
- VILLAR ROJAS, F. J.; *Privatización de servicios públicos*, Madrid: Tecnos, 1993
- WAGNER, S. *La gestión de servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 6^a edición 2004

ARTÍCULOS DE REVISTAS

- ALEMÁN PARDO, M. J. “Acerca de las diferencias entre discrecionalidad y arbitrariedad en la actuación de la administración”. *Revista jurídica de la Región de Murcia*, núm. 24, 1997, págs. 109-121.
- ALFONSO MELLADO, C. “La reversión a la gestión directa de servicios públicos: problemas laborales”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, págs. 22-35.
- ARBUÉS GRACIA, F. “Los procesos de transición en la remunicipalización del servicio urbano de agua”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, págs. 44-49.
- ARBUÉS GRACIA, F., SANAÚ VILLARROYA, J. y SERRANO, J. M. “El precio del agua en las ciudades: efectos del modelo de gestión”, *Economía de las ciudades*, núm. 153, 2017.
- BAGUÉ PRATS, J. (Coord.) “Estudio sobre el precio del agua en España”. *Aquae papers*, núm. 1, junio 2013.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. “El juego de las entidades supramunicipales en España”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 264.
- BASSOLS COMA, M. “La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 34, 2014, págs. 21-48.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J. “Intervención administrativa en materia de precios”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 26, enero-junio 2014, págs. 275-288.
- CARBONELL PORRAS, E. “La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades municipales)”, *Anuario de Derecho municipal*, 2010
- DE GISPERT, Cristina en su monográfico “L’aigua: costos, preus i eficiència”, *Nota d’economia*, núm. 93-94 (2009).
- DELGADO PIQUERAS, F. “El abastecimiento a poblaciones en la Ley de aguas. Análisis para una posible reforma”, *Revista de Administración Pública* núm. 145, enero-abril 1998.

- EMBID IRUJO, A. “La política de aguas y su marco jurídico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.14, 2008.
- ESTEVE PARDO, J. “El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017, págs. 4-11.
- ESTEVE PARDO, J. “Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios”, *Revista Administración Pública*, núm. 202, 2017.
- FANLO LORAS, A. “La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas”, *Fundación Instituto Euromediterráneo del agua*, Murcia, 2007.
- FELIU, G. “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, 2016, págs. 50-71
- FERNÁNDEZ GARCÍA, M^a Y. “El servicio público en el derecho de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, págs. 69-96.
- FONT LLOVET, T. “Perspectivas de organización supramunicipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 226, 1985, págs. 315-344
- GALÁN GALÁN, A. “El nuevo régimen de los consorcios. La controvertida obligación de adscripción”, *Anuario de Derecho municipal*, núm. 8, 2014, págs. 86-104.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo”, *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1955.
- GARRIDO FALLA, F. “El concepto de servicio público en Derecho español”. *Revista de administración pública*, núm. 135, 1994, págs. 7-36.
- GÓMEZ, C.; CASADO, V. y MARÍN, I. “El precio del agua” *InDret* 3/2008, Barcelona (2008). Disponible: http://www.indret.com/pdf/566_es.pdf [Consultado 9-09-2018].
- GONZÁLEZ BUSTOS, M^a A., “Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en las competencias municipales en materia de mercado de abastos”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 6, noviembre 2016. Págs. 79-91.
- JORDANA DE POZAS, L. “Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo”. *Revista de estudios políticos* núm. 48, 1949, págs. 41-54.

- JORDANA DE POZAS, L. “La evolución del derecho de aguas en España y otros países”. *Revista de administración pública*, núm. 37, 1962, págs. 9-62.
- LÓPEZ MENUDO, F. “Las Aguas”. *Revista de administración pública*, núm. 200, 2016, págs. 251-276.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5635320.pdf>
- MARTÍN-RETORTILLO “La elaboración de la Ley de Aguas de 1866”, *Revista de Administración Pública* núm. 32, Mayo/Agosto 1960
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=32&IDA=22122>
- MATES, J. M. “La regulación del suministro de agua en España: siglos XIX y XX”, *Revista de Historia Industrial*, núm. 61, 2016, págs. 15-47.
- MENÉNDEZ REXACH, Á, “El derecho al agua en España”. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 25, 2015, págs. 195-222.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. “El derecho al agua en la legislación española”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 15, 2011, pág. 84;
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “La creación de servicios públicos locales y sus modos de gestión”, *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi 2010.
- OJEDA, R., JARÁIZ, E. y LAGARES, N. “Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, abril-junio 2014.
- OLMOS SALVADOR, L. “Determinantes de la tarificación internacional del agua residencial”, *Aquae Papers*, núm. 9, septiembre 2018.
- PAREJO ALFONSO, L. “Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada actualidad de los primeros”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 7, 2004, págs. 51-68.
- PARICIO RALLO, E. “El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales”, *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 32, junio 2013. Págs. 103-116
- PONCE SOLÉ, J. “Remunicipalización y privatización de los servicios públicos y derecho a una buena administración. Análisis teórico y jurisprudencial del rescate de concesiones”, *Cuadernos de derecho local*, núm. 40, 2016

- SANAÚ VILLARROYA, J. “Los aspectos sociales en la gestión pública y privada del agua en España”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, 2017.
- SAURA, J. “El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional”. *Derechos y Libertades*, núm. 26, 2012, págs. 145-160.
- SERRANO SANZ, J. “El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69, págs. 36-43.
- TORNOS MAS, J. “La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 58-59, 2016, págs. 32-49.
- TORNOS MAS, J. “La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público” *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 74, 2018.
- TORNOS MAS, J., “Potestad tarifaria y política de precios”, *Revista de Administración Pública*, núm. 135 (septiembre-diciembre 1994), págs. 77-101.
- VILLAR ROJAS, F. “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 76, 2016.
- VILLAR ROJAS, F. J. “Las tarifas por la prestación de servicios públicos ¿una categoría inconstitucional?”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 69.

ARTÍCULOS, POSTS Y MATERIAL ONLINE

- ACA “El precio del ciclo del agua en España y Europa 2016”, julio 2016. Disponible: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori_preus_es_eu_2016_es.pdf [Consultado: 12-09-2018].
- ACA, “*El preu de l'aigua a Catalunya. Informe anual preu de l'aigua*”, ACA, noviembre 2017. Disponible: http://aca.gencat.cat/web/.content/10_ACA/J_Publicacions/05-estudis-preus-i-tarifas/10_observatori_preus_2017_ca.pdf [Consultado 28-08-2018].

- ACA. Observatori del preu de l'aigua de la ACA
<http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/>
- AEAS-AGA, XIV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2016.
- ARANA GARCÍA, E. “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”.
- Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento, AEAS “Informe sobre aguas residuales en España de 2017”. Disponible: <http://www.asoaeas.com/sites/default/files/Documentos/Informe%20sobre%20aguas%20residuales%20AEAS.pdf>
- Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) Informe núm. 35/2017, de 22 de marzo de 2017, en relación con el establecimiento del servicio de abastecimiento de agua potable en régimen de monopolio en el término de Vidreres. http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20170404_Informe-art-97-2-RDLeg-781_1986_VIDRERES_CAST.pdf [Consultado 12-09-2018].
- Cámara de Concesionarios y Empresas vinculadas al Sector Público en el ámbito de las Infraestructuras, los Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES), “Informe sobre la gestión directa/indirecta del ciclo del agua” abril 2017. Disponible: http://www.ccies.org/wp-content/uploads/2017/04/CCIES_Ciclo-del-Agua.pdf [Consultado 7-09-2018].
- DE STEFANO, L. y HERNÁNDEZ, N. “Interacciones institucionales en un contexto de descentralización y de reorientación de la política de agua. El caso de España”, X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal) en septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>
- DÍAZ A., NOGUERA, B. y SALGOT, M. “*Gestión pública vs gestión privada del agua: análisis de la remunicipalización*”, abstract de la International Conference on Regional Science, noviembre de 2016.
- Dirección de Aguas del Gobierno del País Vasco, de junio de 2005, sobre la recuperación de costes de los servicios de agua en la Comunidad autónoma. Disponible http://www.uragentzia.euskadi.eus/contenidos/documentacion/recuperacion_cost

- [es/eu_recu_cos/adjuntos/Recuperacion_costes_CAPV.pdf](#) [Consultado 12-09-2018].
- European Federation of National Associations of Water Services (EurEau) “The governance of water services in Europe” 2018. <https://www.danva.dk/media/4374/d432f800ae85f30022e52d774ab2a8e0-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe.pdf> [Consultado 28-08-2018].
 - European Federation of National Associations of Water Services (EurEau), Informe “The governance of wáter services in Europe”, 2018. <https://www.danva.dk/media/4374/d432f800ae85f30022e52d774ab2a8e0-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe.pdf> [Consultado 12-09-2018].
 - Excel de la ACA con los precios de los municipios en Cataluña en 2017 disponible en: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/Observatori/General/Preus_per_municipi_ca.xlsx [Consultado 12-09-2018].
 - FACUA, Consumidores en acción, *Estudio sobre las tarifas de suministro domiciliario del agua en 35 ciudades españolas en 2017*. Disponible: https://www.facua.org/es/tablas/tarifas_agua_2017.pdf [Consultado 10-09-2018].
 - FUNCAS, “El precio del agua en las ciudades: efectos del modelo de gestión”, blog Funcas. <http://blog.funcas.es/el-precio-del-agua-en-las-ciudades-efectos-del-modelo-de-gestion/> [Consultado 11-09-2018].
 - GALINDO ELOLA-OLASO, F. y RASTROLLO RIPOLLÉS, A. *Sinopsis al artículo 45 de la Constitución*, Cortes Generales, diciembre 2017. Disponible: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2> [Consultado 4-09-2018].
 - GARCÍA RUBIO, M. A., GONZÁLEZ GÓMEZ, F., GUARDIOLA, J. “La gestión del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades: ¿empresa pública o privada?” en XVI Encuentro de Economía Pública. Granada, 5-6 de febrero de 2009. Disponible en: <http://digibug.ugr.es/handle/10481/29157>
 - Glosario de la síntesis de la Unión Europea “servicios de interés económico general”. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html?local e=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/services_general_economic_interest.html?locale=es) [Consultado 3-10-2018].

- Gobierno de Navarra, Plan Director del Ciclo Integral del Agua de uso urbano de Navarra 2019-2030, enero 2018. Disponible en:
- Gobierno de Navarra. Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra. Documento borrador de 22 de mayo de 2018. Disponible:
https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/anteproyecto_ley_foral_reforma_22_mayo_2018.pdf [Consultado 12-09-2018].
- Informe de la Agència Catalana de l’Aigua sobre el precio del agua en Cataluña en 2017. Disponible en: http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori_preus_2017_es.pdf [Consultado 28-08-2018].
- Instituto Aragonés del Agua, “Estudio de tarifas y consumos de agua en Aragón de 2015”, publicado 2016. Disponible:
http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragon/Agua/Documentos/Areas_Tematicas/02_Abastecimiento_Agua_Potable/Tarifas_yconsumos.pdf [Consultado 2-09-2018].
- Ministerio de Medio Ambiente “Precios y costes de los servicios del Agua en España: informe integrado de recuperación de los servicios de agua en España”, 2007, pág. 30
http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/precios_costes_servicios_%20agua.pdf [Consultado 10-09-2018].
- Nota a los medios El derecho humano al agua y al saneamiento, de las Naciones Unidas. Disponible:
http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_spa.pdf [Disponible: 11-09-2018].
- ONU “El derecho humano al agua y al saneamiento”, Decenio Internacional para la Acción ‘el agua fuente de vida’ 2005-2015.
http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml [Consultado 10-09-2018].
- PIDRE BOCARDO, J. R. “La problemática de la depuración en pequeñas poblaciones”, *Blog iagua*, febrero 2018. Disponible:
<https://www.iagua.es/blogs/juan-ramon-pidre-bocardo/gestion-supramunicipal-solucion-sostenible> [Consultado 12-09-2018].

- Podemos Extremadura, “Guía de la remunicipalización del abastecimiento de agua potable”. Disponible: https://extremadura.podemos.info/wp-content/uploads/sites/21/2017/03/DEF_Gu%C3%ADa_Remunicipalizaci%C3%B3n_Agua_Web_2.pdf [Consultado 10-09-2018].
- Programa de la ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio (UNW-DPAC) Guía de lectura elaborada sobre el derecho humano al agua. Disponible: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/05_2011_human_right_to_water_reader_spa.pdf [Consultado: 11-09-2018].
- PWC “La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos del futuro”.
- SÁNCHEZ ZAPLANA, A. *Gestión inteligente del Ciclo integral del Agua*, 10 de noviembre de 2016 en el Congreso Smart Urban Palma. Presentación disponible en: <https://www.slideshare.net/aszapla/gestion-inteligente-del-ciclo-integral-de-agua> [Consultado 11-11-2018].
- SEIZ, R., HERNÁNDEZ, E. Y FERNÁNDEZ. A. “¿Quién paga el agua ¿una propuesta para la recuperación de costes de los servicios del agua” X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal), septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>
- SEVILLA, M. y TORREGROSA, T. “la gestión del agua en las ciudades españolas: ¿gestión pública o privada? Dejemos hablar a las cifras” X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal), septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>
- TORNOS ABOGADOS, “El Tribunal Supremo confirma la anulación de la adjudicación de la gestión del abastecimiento de agua en Alta Ter-Llobregat (ATLL)”, 2018. Disponible. <http://www.tornosabogados.com/el-tribunal-supremo-confirma-la-anulacion-de-la-adjudicacion-de-la-gestion-del-abastecimiento-de-agua-en-alta-ter-llobregat-atll/> [Consultado 10-09-2018].
- TORNOS MAS, J. *Las consultas populares en la administración local. Un ejemplo poco afortunado: la consulta sobre el modo de gestión del servicio de suministro del agua en Barcelona*, en el Instituto de Derecho Público (IDP) de 10 de mayo de 2018. Disponible: <http://idpbarcelona.net/las-consultas-populares-la-administracion-local-ejemplo-poco-afortunado-la-consulta-modo-gestion-del-servicio-suministro-del-agua-barcelona/> [Consultado 12-09-2018].

- TORREGROSA, T., SEVILLA, M. y CARMONA, Z. “¿Necesitaríamos una agencia reguladora de los servicios en España?”, X Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua, celebrado en Coimbra (Portugal), septiembre de 2018. Disponible en: <http://congresoiberico.org/>
- VILLA-LANDA SOKOLOVA, M. “El sector del agua urbana en España y la necesidad de un organismo regulador independiente del agua: figura clave en la mejora de la eficiencia de los servicios del agua urbana”, 2017.

ANEXOS

ANEXO 1

	Población	Superficie km2	Densidad hab./km2	Precio TOTAL agua €/m3	Gestión suministro	Gestión alcantarillado	Rango por núm. hab.
Barcelona	1.620.809	101,4	15.992,20	2,634	indirecta	directa	1
Hospitalet de Llobregat, l'	257.349	12,4	20.754,00	2,481	indirecta	directa	2
Terrassa	216.428	70,2	3.084,80	1,944	indirecta ²¹⁰	directa	3
Badalona	215.848	21,2	10.191,10	2,481	indirecta	directa	4
Sabadell	209.931	37,8	5.555,20	1,951	indirecta	directa	5
Lleida	137.327	212,3	646,9	2,011	indirecta	indirecta	6
Tarragona	131.507	57,9	2.272,10	1,772	indirecta	indirecta	7
Mataró	126.127	22,5	5.598,20	2,626	directa	directa	8
Santa Coloma de Gramenet	117.597	7	16.799,60	2,481	indirecta	directa	9
Reus	103.123	52,8	1.952,40	2,061	directa	directa	10
Girona	99.013	39,1	2.531,00	1,374	indirecta	indirecta	11
Sant Cugat del Vallès	89.516	48,2	1.856,00	2,473	indirecta	indirecta	12
Cornellà de Llobregat	86.610	7	12.390,60	2,481	indirecta	directa	13
Sant Boi de Llobregat	82.142	21,5	3.825,90	2,481	indirecta	directa	14
Rubí	75.568	32,3	2.339,60	2,208	indirecta	indirecta	15
Manresa	75.152	41,7	1.804,40	1,93	directa	directa	16
Vilanova i la Geltrú	66.077	34	1.944,00	2,143	directa	directa	17
Viladecans	65.993	20,4	3.234,10	2,481	indirecta	indirecta	18
Castelldefels	65.954	12,9	5.124,60	2,688	indirecta	directa	19
Prat de Llobregat, el	63.897	31,4	2.034,30	1,822	directa	directa	20
Granollers	60.695	14,9	4.081,70	1,544	indirecta	directa	21
Cerdanyola del Vallès	57.723	30,6	1.888,80	2,481	indirecta	directa	22
Mollet del Vallès	51.128	10,8	4.747,30	1,443	indirecta	directa	23
Gavà	46.538	30,8	1.513,40	2,55	indirecta	directa	24
Figueras	45.961	19,3	2.381,40	1,878	directa	directa	25
Esplugues de Llobregat	45.890	4,6	9.976,10	2,481	indirecta	directa	26
Sant Feliu de Llobregat	44.198	11,8	3.739,30	2,481	indirecta	indirecta	27
Vic	43.964	30,6	1.437,70	1,911	indirecta	directa	28
Vilafranca del Penedès	39.532	19,6	2.011,80	2,105	directa	directa	29
Igualada	39.316	8,1	4.847,80	1,995	indirecta	directa	30
Blanes	38.813	17,7	2.197,80	1,85	indirecta	indirecta	31
Ripollet	37.899	4,3	8.752,70	1,579	indirecta	directa	32
Lloret de Mar	36.878	48,7	757,1	1,467	directa	directa	33

²¹⁰ Se debe tener presente que en Terrassa a partir de diciembre de 2018 la gestión será directa mediante una Entidad Pública Empresarial Local (EPEL).

Sant Adrià de Besòs	36.624	3,8	9.587,40	2,481	indirecta	directa	34
Vendrell, el	36.568	36,8	993,7	1,674	indirecta	indirecta	35
Montcada i Reixac	35.063	23,5	1.494,00	2,481	indirecta	indirecta	36
Olot	34.194	29	1.177,90	1,396	indirecta	directa	37
Sant Joan Despí	33.873	6,2	5.489,10	2,481	indirecta	indirecta	38
Tortosa	33.445	218,5	153,1	1,705	directa	directa	39
Barberà del Vallès	32.860	8,3	3.954,30	1,822	directa	directa	40
Cambrils	32.855	35,2	933,1	1,592	indirecta	indirecta	41
Sant Pere de Ribes	30.142	40,8	738,8	2,393	indirecta	directa	42
Salt	29.836	6,6	4.493,40	1,355	indirecta	directa	43
Sitges	28.527	43,9	650,6	2,653	indirecta	indirecta	44
Premià de Mar	28.049	2,1	13.293,40	1,79	indirecta	directa	45
Sant Vicenç dels Horts	27.982	9,1	3.068,20	1,494	indirecta	indirecta	46
Martorell	27.681	12,8	2.169,40	1,185	indirecta	directa	47
Sant Andreu de la Barca	27.303	5,5	4.964,20	1,737	indirecta	directa	48
Pineda de Mar	26.349	10,7	2.453,40	1,975	indirecta	directa	49
Salou	26.233	15,1	1.733,80	1,465	indirecta	indirecta	50
Santa Perpètua de Mogoda	25.574	15,8	1.615,50	1,39	indirecta	directa	51
Molins de Rei	25.492	15,9	1.599,30	1,864	indirecta	directa	52
Calafell	24.898	20,4	1.221,70	2,076	indirecta	indirecta	53
Valls	24.112	55,3	436,2	1,984	indirecta	indirecta	54
Castellar del Vallès	23.776	44,9	529,4	2,03	indirecta	indirecta	55
Olesa de Montserrat	23.552	16,6	1.416,20	1,427	indirecta	directa	56
Masnou, el	23.288	3,4	6.869,60	1,765	indirecta	directa	57
Palafrugell	22.725	26,9	845,4	1,505	indirecta	indirecta	58
Vila-seca	21.993	21,6	1.016,30	1,684	indirecta	directa	59
Esparreguera	21.889	27,4	798,9	1,766	indirecta	directa	60
Sant Feliu de Guíxols	21.721	16,2	1.338,30	1,746	indirecta	directa	61
Vilassar de Mar	20.636	4	5.159,00	1,91	indirecta	directa	62
Amposta	20.572	138,3	148,7	1,217	indirecta	directa	63
Manlleu	20.007	17,2	1.161,20	1,507	indirecta	indirecta	64

Fuente: Elaboración propia con datos del IDESCAT y ACA de 2017²¹¹

²¹¹ El precio total del agua incluye los Servicios de suministro de agua y alcantarillado, siendo el precio medio el consumo de agua domiciliar por 12m³/mes (sin IVA).