

# **ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS EN ESPAÑA(\*)**

JOSÉ LUIS CALVO MIRANDA

*SUMARIO: I. BREVE INTRODUCCIÓN.– II. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DESDE LA ÓPTICA DEL ORDENAMIENTO LOCAL: 1. ALGO DE HISTORIA. 2. EL DERECHO VIGENTE.– III. LA PERSPECTIVA SANITARIA.– BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* El presente trabajo es una crónica de la evolución de los servicios que integran el ciclo urbano del agua (abastecimiento, alcantarillado y depuración) desde las perspectivas de nuestro régimen local y del Derecho Sanitario. El repaso arranca desde los orígenes del constitucionalismo hasta nuestros días, predominando la visión histórica.

*Palabras clave:* abastecimiento de agua potable; saneamiento; aguas residuales urbanas; alcantarillado y potabilización.

*ABSTRACT:* This work is a chronicle about the evolution of the services that integrate the urban cycle of water (supplying, sewerage and treatment) from the view of our local regime and the Sanitary Law. The review begins from the origins of constitutionalism until our days, prevailing the historical vision.

*Key words:* supplying of drinking water; treatment of waste; residual urban waters; sewerage and making water drinkable.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 21 de marzo de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 6 de abril de 2010.

El presente trabajo se enmarca dentro de las actividades del Grupo consolidado de investigación reconocido por el Gobierno de Aragón sobre Administración, Economía, Sociedad y Territorio (ADESTER) (Ref. UZ S-62).

## I. BREVE INTRODUCCIÓN

Los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y depuración de las residuales integran lo que podemos denominar «el ciclo urbano del agua». Este ciclo está compuesto de una serie de fases interdependientes que van desde la captación del agua hasta su tratamiento final, pasando por su transporte, potabilización, suministro domiciliario, evacuación y vertido final.

Lo que genéricamente llamamos «saneamiento» está integrado por dos servicios: el alcantarillado o simple evacuación de las aguas fecales, y el tratamiento o depuración de esas aguas previo a su vertido final.

El ciclo urbano del agua no ha merecido una regulación unitaria sino que su ordenación se halla dispersa en el ordenamiento jurídico. Ha sido tradicionalmente la normativa propia de régimen local la que ha abordado con más intensidad esta materia completada con disposiciones de naturaleza sanitaria y ayudas económicas del Estado a los entes locales para la efectiva implantación y prestación de estos servicios esenciales. Las obligaciones impuestas desde los Derechos local y sanitario eran declaraciones meramente programáticas si no iban acompañadas de fuertes inversiones en infraestructuras hidráulicas y en controles químicos.

Como expone PALLARÉS MORENO (1966, p. 32), fue a primeros del siglo veinte cuando de manera tímida comenzó a admitirse la posibilidad de que los municipios fuesen ayudados por la Provincia o el Estado en la ejecución de las obras de abastecimiento. A este respecto, es de destacar el Real Decreto de 9 de junio de 1925, a partir del cual se institucionalizó el régimen de auxilios de la Administración central a la municipal hasta la aprobación de la Ley de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955, que intentó canalizar la cooperación estatal a través del correspondiente plan provincial. En la actualidad, la atribución por excelencia de las Provincias, garante además de su autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 137 y 141 Constitución española), es la asistencia y cooperación a los municipios que la integran como forma de asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de su competencia (arts. 36.1.a y b, y 31.1.a Ley de Bases de Régimen Local de 1985). Esta cooperación provincial se articula, fundamentalmente, a través de los planes provinciales de obras y servicios de competencia municipal. Se trata de planes anuales en cuya elaboración participan los municipios de

la provincia. Su financiación corre a cargo de las propias Diputaciones Provinciales, las aportaciones municipales y las subvenciones que canaliza el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva.

Una exposición más detallada merece la evolución de los servicios de abastecimiento y saneamiento desde la perspectiva de nuestro régimen local y desde la visión sanitaria. Veámoslo.

## **II. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DESDE LA ÓPTICA DEL ORDENAMIENTO LOCAL**

### **1. Algo de historia**

La atribución a la autoridad municipal de la prestación de los servicios de abastecimiento de agua a poblaciones y evacuación de las residuales, con su distinto grado de intensidad y de exigibilidad, ha sido una constante en la historia de nuestra legislación local. No ha ocurrido así, sin embargo, con el tratamiento o depuración de las aguas residuales.

La Constitución gaditana de 1812 es la única en la historia del constitucionalismo español que bajo el enunciado «*estarán a cargo de los Ayuntamientos*» concreta un listado de competencias municipales. Entre éstas atribuyó a los municipios el cuidado de la salubridad y la construcción de obras públicas. Dentro de la primera podemos incluir lo que ahora denominamos alcantarillado, definido en la Instrucción para el Gobierno Económico de las Provincias, de 23 de junio de 1813, como «*dar curso a las aguas estancadas o insalubres*». Redacción que pasó a la primera Ley Municipal de nuestro constitucionalismo, la Ley de 3 de febrero de 1823, por la que se aprobó la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias. En materia de abastecimiento de agua hubo que esperar, sin embargo, a la Instrucción de 1823 para encomendar a los Ayuntamientos la conservación y limpieza de las fuentes públicas, así como, de que hubiera la conveniente abundancia de aguas tanto para las personas como para el ganado (art. 16).

La vigencia de la Ley de 3 de febrero de 1823 se vio muy pronto truncada por el manifiesto del rey absolutista Fernando VII, de 1 de octubre de 1823, si bien fue restablecida varias veces, la primera de ellas por Ley de 15 de octubre de 1836. Hasta esa fecha se dictó el Real Decreto de 23 de julio de 1835, relevante a nuestros efectos, pues encomendó

a los Ayuntamientos la facultad, que no la obligación, de «*procurar el mejor surtido de aguas potables y abundantes para el servicio del pueblo*» (art. 48.6).

Más genérica fue la Ley de 8 de enero de 1845, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos, en cuanto al servicio de abastecimiento de aguas se refiere, pues disponía que era propio de los Ayuntamientos arreglar por medio de acuerdos el disfrute de las aguas y las mejoras materiales de que fuera susceptible el pueblo. Hasta el sexenio revolucionario (1868-1874) estuvo vigente la Ley de 1845, con el paréntesis del bienio progresista (1845-1856) en el que se restableció nuevamente la Ley de 3 de febrero de 1823, que sería posteriormente sustituida por la de 5 de julio de 1856, sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos. Ley, ésta última, que encomendó a los Ayuntamientos la competencia para la conservación, reparación y mejora de las fuentes (art. 126.10).

La norma decimonónica más clara en la materia que tratamos fue la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, fruto de las reformas introducidas en la Ley Municipal de 1870 por la Ley de 16 de diciembre de 1876. Dentro del capítulo dedicado a las atribuciones de los Ayuntamientos, les confió la exclusiva competencia del gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos y, en particular, el surtido de aguas y el alcantarillado (art. 71.3). La novedad consistió en imponer la técnica de consignar en los Presupuestos anuales ordinarios las partidas necesarias para atender a los servicios enumerados en el artículo 72, entre los que se encontraban el surtido de agua y el alcantarillado, aunque mitigó esta obligatoriedad condicionándola a los recursos económicos del municipio, lo que en la práctica supuso dejar sin efecto esta imposición legal (art. 134). La insuficiencia de esta técnica es afirmada por C. MARTÍN-RETORTILLO (1956), pues en su opinión la enunciación de obligaciones mínimas no tuvo en la Ley «*otro alcance que el de mera enunciación programática*». Esta disposición estuvo vigente, por lo que a nosotros nos afecta, hasta la aprobación del Estatuto Municipal, Decreto-ley de 8 de marzo de 1924.

Siguiendo la tradición local española, su artículo 150.9 dio como exclusiva competencia de los Ayuntamientos el abastecimiento de aguas y el alcantarillado, con la novedad de configurarlos como servicios municipalizables con carácter de monopolio (art. 170). Desde un punto de vista estrictamente sanitario, el propio Estatuto impuso como obligación de los Ayuntamientos la protección de las aguas potables (art. 201.a), que se

concretó en el Reglamento de Sanidad Municipal de 1925, en el sentido de encomendar la aprobación de un reglamento sanitario y distribuir el agua potable con una composición química y de pureza bacteriológica adecuada (art. 5).

El Estatuto Municipal dio un paso más y fijó como dotación de agua 200 litros por habitante y día, aunque sólo para las poblaciones de más de 15.000 almas; para los municipios menores la dotación se reducía a 150 litros por habitante y día (art. 204.c) del Estatuto y 67 y 73 del Reglamento de Sanidad Municipal). También para el alcantarillado el Reglamento de Sanidad Municipal estableció como disposición de interés la prohibición de pozos negros, aunque autorizó la construcción de fosas sépticas (art. 10).

Una de las principales aportaciones del Estatuto Municipal a la materia que nos ocupa fue haber encomendado a los municipios, no sólo el abastecimiento y la evacuación de las aguas sucias, sino el «*dar destino a las aguas residuales*» (art. 150.9), separando esta atribución de la correspondiente al alcantarillado (art. 150.10); lo que nos lleva a pensar que el legislador estaba refiriéndose a la depuración de las aguas residuales urbanas. Esta interpretación se ve confirmada por el propio Estatuto cuando al referirse a las obras de ensanche, saneamiento y urbanización aludió, en términos muy claros, a las obras que tuvieran por objeto el «*tratamiento de aguas residuales*» (art. 18.2), incluyendo en las mismas las conducciones, redes y depósitos necesarios para la «*depuración de las aguas*» (art. 180.2.d). Completó esta regulación legal el Reglamento de Sanidad Municipal que obligó a depurar las aguas procedentes de la red de alcantarillado, prohibiendo su vertido directo a los cauces de los ríos (art. 9).

La otra gran aportación del Estatuto Municipal consistió en fijar una serie de servicios de prestación necesaria entre los que se encontraban el suministro de agua potable y la evacuación de las aguas negras; estableciendo ciertas garantías como fue la consignación presupuestaria para cumplir las obligaciones mínimas de los artículos 200 y siguientes (art. 293.5). No obstante, QUINTANA LÓPEZ (1987, p. 19) pone de manifiesto cómo esos mecanismos fueron insuficientes para poner en marcha «*la maquinaria judicial al servicio del efectivo cumplimiento de las obligaciones impuestas a los municipios por el Estado*». Un buen ejemplo de ello es la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1935.

Proclamada la II República se somete de nuevo a debate la legislación local, tarea que culminó con la aprobación de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935. Poco aportó esta norma a la materia que tratamos. Nuevamente, reiteró la competencia municipal para prestar los servicios de suministro e inspección de aguas potables y de evacuación de las aguas negras y materias residuales, incluyendo la clausura de pozos antihigiénicos y la supresión de las aguas estancadas (art. 110.a y c); siendo municipalizables, con carácter de monopolio tanto el abastecimiento de aguas como el alcantarillado (art. 132). En relación a la configuración de estos servicios como obligaciones mínimas esta Ley introdujo la novedad de designar al Estado como el encargado de velar por el exacto cumplimiento de esas obligaciones (arts. 107 y 110). Esta última disposición llevó a C. MARTÍN-RETORTILLO (1956, p. 104) a afirmar que esas obligaciones mínimas ya no eran una enumeración programática más o menos extensa de fines que cumplir o de servicios a realizar, como aconteció con las leyes municipales de 1870 y las de 1877, sino que desde la promulgación de dicha ley, el Estado «*exigirá*» a los Ayuntamientos el exacto cumplimiento de las obligaciones mínimas impuestas.

Ya en plena guerra civil existió una preocupación del régimen franquista por dotarse de una legislación local acorde con sus principios políticos. Ese camino se inició con la creación en 1938 de una Comisión a la que se le encargó la elaboración de un proyecto de ley de gobierno y administración local. Su fruto fue la Ley de 17 de julio de 1945, que dictó las bases sobre las que se asentaría el nuevo régimen jurídico; Ley que sería modificada unos años más tarde por la Ley de 3 de diciembre de 1953. Como consecuencia de estas normas nació el Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprobó el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local.

Tanto en materia de abastecimiento de agua como de alcantarillado, esta nueva ley local supuso un importante avance. Así, en relación con el primero de los servicios, no sólo fijó como competencia municipal el surtido de agua (art 102), sino también y muy especialmente obligó a efectuar un «*abastecimiento domiciliario de agua potable*» para los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes (art. 103), superando el tradicional suministro en fuentes públicas. En la misma línea, y en materia de alcantarillado, la obligación municipal de prestar este servicio alcanzó a los núcleos de población de más de 5.000 habitantes (art. 103.b) en vez de los 15.000 que consideró como límite mínimo el Estatuto Municipal (art. 201). Por lo

que hacía a la depuración de las aguas residuales, el Texto Refundido local de 1955 se limitó a atribuir a los municipios, aunque ahora de forma mucho más clara, las funciones de depuración y aprovechamiento de las aguas residuales.

La fijación de una serie de servicios que debían cumplirse obligatoriamente por los municipios, según su población, entre ellos el abastecimiento domiciliario de agua potable, o en fuentes públicas, y el alcantarillado (arts. 102 y 103), generó cierta controversia en la doctrina. Por un lado, estaban autores como C. MARTÍN-RETORTILLO (1956, pp. 142 y 264) que identificaban esas obligaciones mínimas como auténticos deberes públicos y, además, preferentes respecto de cualesquiera otros por constituir un mínimo de prestaciones, si bien negaba que contra su incumplimiento pudiera «*promoverse con éxito el recurso contencioso-administrativo dados los términos exigidos en nuestro régimen jurídico para que éste pueda operar*». Más allá iban MALLOL GARCÍA (REVL, núm. 62, p. 225) que hablaba de derechos subjetivos a favor de los vecinos como correlato de la palabra obligaciones que empleaba la ley; y GARCÍA DE ENTERRÍA (1981, p. 69) que afirmaba «*la existencia de un derecho en el ciudadano*». En el polo opuesto se encontraban autores como GARRIDO FALLA (1980, p. 425) que veía serias dificultades prácticas para considerar que el servicio obligatorio se correspondiera con un derecho del particular a exigir su establecimiento; y ALBI (1960, p. 619) para quien la existencia de prestaciones mínimas no era «*determinante de verdaderos derechos subjetivos en los usuarios potenciales*». Lo cierto es que el texto de 1955 fijó un control presupuestario que asegurara esas prestaciones mínimas pudiendo entablar reclamaciones ante el Delegado de Hacienda con el fin de que no aprobara el presupuesto municipal (arts. 683 y 684); pero como dice T.R. FERNÁNDEZ (1975, p. 238) «*la inclusión del crédito en el presupuesto no equivale a la implantación efectiva del servicio*» por lo que la regla general en la materia fue la que consagraba el artículo 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, según el cual las Corporaciones locales tienen «*plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia*». En definitiva, parece que la idea dominante fue la de considerar a esas prestaciones, formalmente obligatorias, como carentes de fuerza vinculante. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1979 habló de que los servicios públicos obligatorios más que obligaciones propiamente dichas «*constituyen una aspiración que muchas veces por falta de medios es imposible cumplir*». O como dice la

Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 1990, en la creación del servicio *«existe una profunda discrecionalidad, en clara relación con las posibilidades económicas»*. Hoy, sin embargo, se trata de servicios plenamente exigibles, como veremos a continuación.

## **2. El Derecho vigente**

El régimen jurídico previsto en el Texto Refundido Local de 1955, con las precisas adaptaciones a la Constitución de 1978 que no incidieron en la materia que tratamos, permaneció vigente hasta la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

La Ley 7/1985, siguiendo con nuestra tradición histórica, determina que los municipios asumen competencias sobre los servicios de suministro de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 25.2.1) si bien en los términos que disponga la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La naturaleza de esta colaboración no permite efectuar un análisis del complejo sistema de distribución competencial que en materia de abastecimiento y saneamiento está vigente en España. Lo que tradicionalmente eran, como hemos visto, servicios de estricta responsabilidad municipal ahora se transforman en responsabilidades compartidas entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos con distinto alcance según se trate de uno u otro servicio.

Dejando a un lado matices y especialidades propios de cada una de las regulaciones aprobadas por las Comunidades Autónomas, podemos afirmar que los municipios conservan la competencia para la ordenación de la distribución domiciliar de agua potable, es decir, el suministro del líquido elemento desde los depósitos municipales hasta las instalaciones interiores o tuberías de canalización de las edificaciones (instalaciones de fontanería). Expresado gráficamente: de puertas a dentro, el municipio es el encargado de establecer el régimen de distribución del agua; por el contrario, todo lo que concierne a la traída del agua desde la toma hasta la red de distribución municipal puede ser objeto de ordenación autonómica. Sobre su ámbito de actuación exclusivo, los Ayuntamientos asumen, en general, las atribuciones para planificar, construir y conservar las redes de suministro público, aprobar las tasas del servicio y establecer una reglamentación detallada de todo lo que afecte al funcionamiento del

servicio (formas de gestión, régimen de altas y bajas de los consumidores, corte del suministro por impago, derechos y deberes de los usuarios, etc.). En todo caso, los Ayuntamientos deben respetar aquellas regulaciones sectoriales vigentes sobre elementos conexos a este servicio local pero que exceden de las atribuciones propiamente municipales, como son las instalaciones interiores de los edificios, la dotación mínima por habitante y día y los parámetros de calidad del agua de consumo humano.

En todo caso, esta competencia municipal sobre el suministro propiamente urbano debe respetar los puntos de traída de agua en alta que fije la planificación autonómica en ejercicio de sus competencias sobre las redes supramunicipales de captación, embalse y conducción de las aguas. Este punto de unión entre las fases de aducción y distribución en baja es un elemento de coordinación interadministrativa.

En resumen, dentro del abastecimiento de agua potable se distinguen dos fases: la aducción o distribución en alta de competencia y responsabilidad de las Comunidades Autónomas y el suministro domiciliario o distribución en baja reservado a los Ayuntamientos.

En paralelo a lo que ocurre con el servicio de abastecimiento, el saneamiento se divide, también, en dos prestaciones perfectamente diferenciadas: el alcantarillado y la depuración. El servicio de alcantarillado es de estricta competencia municipal y comprende la recogida de las aguas residuales y pluviales y su evacuación a los colectores generales o a los puntos de vertido final.

La declaración del alcantarillado como servicio de competencia municipal se traduce en la atribución a la Corporación local de las siguientes facultades: planificación, construcción, explotación y mantenimiento de las redes de evacuación, control de los vertidos a la red municipal y aprobación de las tasas del servicio; así como la potestad reglamentaria local para establecer una ordenación detallada del servicio que, en la mayoría de las ocasiones, irá paralela a la regulación de la distribución domiciliaria del agua potable.

Si en los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado podemos identificar un núcleo de competencias municipales, no ocurre lo mismo en el servicio de depuración de aguas residuales urbanas. La tendencia supramunicipal de esta prestación pública y su incidencia en un territorio que excede con mucho los estrictos términos municipales, legitiman

la intervención de otras Administraciones, especialmente de la autonómica, como poder competente para ordenar y para actuar. La tendencia generalizada que se observa en las distintas legislaciones aprobadas por los parlamentos autonómicos es la declaración de interés regional del servicio de depuración y la reserva de la actividad planificadora a la Administración autonómica, lo que se traduce en encomendar a ésta la ordenación general del servicio. La declaración genérica que hace la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 queda así muy relativizada.

En materia de depuración de aguas no querría terminar sin apuntar una institución clave a la que han recurrido las autoridades regionales para hacer frente a los enormes desembolsos económicos imprescindibles para culminar con la tarea impuesta desde la Unión Europea de implantar un sistema eficaz de tratamiento de las aguas: el canon de saneamiento. Se trata de un ingreso finalista afecto a los costes del servicio que se declara compatible con las tradicionales tasas municipales por la distribución del agua potable y la prestación del servicio de alcantarillado. En general los gravámenes sobre los servicios de abastecimiento, alcantarillado y depuración se insertan en la línea del principio de recuperación de los costes del uso del agua formulado por la Directiva marco sobre el agua (Directiva 2000/60, de 23 de octubre, art. 9).

Retomando la evolución que ha experimentado el Derecho español sobre la exigibilidad o no de la prestación pública de los servicios de abastecimiento y saneamiento, tenemos que apelar al artículo 26.a) de la Ley de régimen local vigente que prescribe que todo municipio, con independencia de su extensión, población y recursos, debe prestar los servicios de «*abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado*».

La existencia de una obligación de hacer por parte de la Administración a favor de los ciudadanos se convertiría en una mera declaración de intenciones si el ordenamiento jurídico no dotara de medios efectivos y eficaces para exigir esa prestación pública. Consciente de ello, el legislador de 1985 articuló el mecanismo necesario para poder exigir la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento. Al respecto, es el artículo 18.1 el que concede a los vecinos el derecho a «*exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio*». El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse, en varias ocasiones, sobre este derecho vecinal en sentido favorable. A tal

efecto son significativas las Sentencias de 21 de noviembre de 1996, referida al abastecimiento de agua, la de 3 de octubre de 1994, referida al alcantarillado y la de 25 de abril de 1989, referida a la depuración de las aguas residuales urbanas.

Este derecho subjetivo vecinal, como cualquier otro derecho, tiene límites. El primero de ellos es de naturaleza subjetiva y trata de responder a la pregunta de quién ostenta el derecho a exigir su establecimiento y funcionamiento.

Aparentemente, la Ley de Bases de Régimen Local nos da una respuesta clara cuando habla de que son derechos de «*los vecinos*» exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio. El concepto de vecino es un concepto normativo y por tal se entiende la persona que reside en el municipio y que se halla inscrita en el padrón municipal (art. 15). No obstante, también se puede defender una noción amplia de vecino entendiendo por tal todo residente de hecho que use y disfrute de una construcción necesitada de un suministro de agua potable y de un sistema de alcantarillado adecuado. En este sentido podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2001 que apela a un concepto material de residente frente al formal de vecino propiamente dicho.

Otro límite lo constituye el objeto de la prestación pública, particularmente, el destino que debe darse al agua suministrada desde la red pública. A este respecto debe tenerse muy presente que el artículo 26.1.a LBRL (1985) habla de «*abastecimiento domiciliario de agua potable*», por lo que el aprovechamiento del agua suministrada a través de la red municipal no puede diferir en exceso del específico de un consumo humano. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo 16 diciembre 1987 ratifica un acuerdo municipal de denegación del suministro de agua a una finca por destinar los caudales al riego del huerto y no al consumo humano.

No obstante, para efectuar una adecuada interpretación de qué debe entenderse por abastecimiento de agua potable no debemos olvidar que dentro del mismo la Ley de Aguas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio, incluye la «*dotación necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal*» (art. 60.3.1<sup>º</sup>). De una interpretación de conjunto del ordenamiento jurídico, por abastecimiento domiciliario de agua potable no debe entenderse sólo el que se realiza a

los domicilios en su acepción popular, sino que también tienen derecho a esta prestación los locales comerciales y las industrias de escaso consumo, siempre que se ubiquen en el núcleo urbano y estén conectados a la red municipal.

Esta interpretación particular del servicio de suministro de agua potable es extensible al sistema de alcantarillado, pues resultaría a mi entender incoherente que se pudiera exigir un suministro de agua pero no un sistema de evacuación de las residuales. Por ello, la lógica del sistema impone que si las viviendas, los locales comerciales y las industriales de pequeño consumo pueden acceder a un abastecimiento de agua potable, también estén facultados para engancharse al sistema de evacuación de aguas fecales.

Ahora bien, una última distinción puede formularse. Los sujetos que pretendan disponer de los servicios de suministro de agua potable y de alcantarillado en un local comercial o en industrias de pequeño consumo no están legitimados para solicitar de la Administración municipal el establecimiento o ampliación del correspondiente servicio, pues la Ley de bases del Régimen Local circunscribe estos servicios al ámbito domiciliario; estando únicamente facultados para hacer uso de ellos una vez en funcionamiento, siendo ésta la principal diferencia con los titulares de una vivienda.

Finalmente, hemos de manifestar que la incapacidad del servicio no es justificación suficiente para denegar la petición de enganche a la red municipal cuando el solicitante reúne los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para disfrutar de esta prestación pública. La actuación municipal, en estos supuestos, debe ir dirigida a ampliar la capacidad del servicio o a su implantación *ex novo* en caso de que no esté instalado.

### **III. LA PERSPECTIVA SANITARIA**

La obligatoriedad que hemos predicado del suministro domiciliario de agua potable alcanza a las características sanitarias del mismo. La regulación vigente está contenida en el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad de las aguas potables de consumo humano. Es una transposición de la Directiva 98/83, del Consejo, de 3 de noviembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Históricamente, como afirma DE MIGUEL GARCÍA (1982, p. 602), la preocupación por la calidad de las aguas de consumo humano ha venido de la mano de la legislación sanitaria, especialmente, de la dictada a comienzos del siglo XX. A juicio de este autor, aquella inicial preocupación se redujo a una elemental acción purificadora y de vigilancia que se encomendó a los laboratorios municipales y a una acción reglamentadora de las canalizaciones, depósitos, pozos y aljibes que en algunas ocasiones llegó a ser minuciosa. No obstante, como el mismo autor constata, hubo una clara consciencia de la insuficiencia de estas medidas como lo demuestra la Orden de 5 de marzo de 1912 que llegó a ordenar la elaboración de un proyecto de Ley de Defensa del agua potable.

La norma más importante de principios de siglo fue la Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904 que encomendó a la higiene municipal el suministro de aguas y la obligación de vigilar su pureza tanto en los depósitos, como en las cañerías y manantiales. Para el cumplimiento de estos objetivos, los Ayuntamientos debían elaborar un «Reglamento de higiene» que detallara las prescripciones a cumplir en orden a la protección de las aguas que discurrieran por su término (arts. 110 y 111).

Le siguió en el tiempo, como norma más significativa, el Real Decreto de 9 de febrero de 1925, aprobatorio del Reglamento de Sanidad Municipal, ya citado en este trabajo. A tenor del mismo, pesaba sobre los Ayuntamientos la obligación primordial de proveer a la población de agua potable en pureza y cantidad suficiente, precisando que, como la potabilidad química era deficiente en muchas comarcas de España debido a la excesiva mineralización del agua, los municipios estaban obligados a implantar procedimientos que corrigiesen ese defecto excesivo. En general, se prescribía la potabilización de todos los abastos de aguas que pudieran ser polucionados por materias susceptibles de provocar infecciones, siendo el municipio el responsable último.

La principal novedad del Reglamento de Sanidad Municipal estuvo en que extendió la preocupación por la pureza de las aguas a los cauces o lugares de captación, conducción y distribución, yendo más allá del simple lugar de consumo final, quedando terminantemente prohibida la polución de los cursos superficiales de agua y de los manantiales, pozos y depósitos (arts. 5 y 6).

No fue hasta la aprobación del Código Alimentario de 21 de septiembre de 1967 (Decreto 2484/1967) cuando el Derecho español dio

un verdadero paso hacia un sistema moderno de potabilización de las aguas de consumo humano. En este sentido, se fijaron los caracteres físicos, químicos y microbiológicos, distinguiendo en los tres casos entre valores tolerables y valores convenientes; además de un límite máximo a la radioactividad y valores límite para ciertos componentes calificados de extraños. En función del cumplimiento de las características diseñadas por la norma, el Código clasificó las aguas en potables, sanitariamente tolerables y no potables, prohibiendo, con carácter general, el consumo humano de aguas no potables pero permitiendo el uso de agua sanitariamente tolerable cuando no se dispusiera de otra fuente de mejor calidad.

Junto a las características de potabilidad de las aguas, el Código configuró una acción de vigilancia y control, obligando a un análisis periódico de las aguas, tanto a la salida de las instalaciones de tratamiento como en la red de distribución, especialmente en las zonas más alejadas de los puntos de origen.

El Código Alimentario fue expresamente derogado, en lo que al agua potable se refiere, por el Real Decreto 1423/1982, de 18 de junio, que aprobó la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo humano.

La nueva reglamentación siguió la clasificación tripartita establecida por el Código si bien incrementó la relación de sustancias a controlar para determinar la calidad de las aguas de consumo humano. También operó una importante modificación en el tema de la vigilancia de las aguas. Frente a la simple regulación de la frecuencia de muestreo y la periodicidad de los análisis que establecía el Código, el reglamento de 1982 recogió los métodos de análisis (análisis mínimo, análisis normal y análisis completo —arts. 25 y 26—), obligó a las entidades suministradoras a tener servicios de control de la potabilidad del agua en todas las poblaciones de, al menos, diez mil habitantes, y prescribió como posibles procesos de tratamiento la coagulación, la sedimentación, la absorción, la filtración y la desinfección (art. 12).

Por lo demás, la reglamentación técnico-sanitaria volvió a reiterar la obligación municipal de prestar el servicio de abastecimiento de agua; la prohibición de otorgar licencia para nuevas instalaciones si se carecía del agua potable necesaria; la posibilidad excepcional de emplear agua sanitariamente permisible previa autorización ad hoc e introdujo una dis-

posición nueva en virtud de la cual se fijó el volumen de cien litros como dotación mínima por persona y día (arts. 7 y 16).

La Directiva 80/778, de 15 de julio, fue transpuesta a nuestro Derecho por el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, que derogó el Real Decreto 1423/1982, de 18 de junio. La aprobación de la Directiva del Consejo 98/83, de 3 de noviembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, ha determinado la obligación del Estado de adaptar la normativa interna a las nuevas exigencias comunitarias lo que se ha producido con la aprobación del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

De la nueva reglamentación sólo vamos a destacar los siguientes aspectos. En primer lugar que el control sanitario se extiende a las propias instalaciones que permiten el suministro desde la captación hasta el grifo del consumidor, tal es así que las aguas deben cumplir los requisitos de calidad en *«el punto en el cual surge de los grifos que son utilizados habitualmente para el consumo humano»*. Para el caso de que la distribución se efectúe a partir de cisternas o depósitos móviles, el control se realiza en el *«punto en que (el agua) se pone a disposición del consumidor»* (arts. 1 y 6). Es decir, las autoridades sanitarias son conscientes de que el transporte y conducción de las aguas puede alterar su grado de potabilización.

En segundo lugar, hemos de señalar que la reglamentación técnico-sanitaria se extiende al punto de captación, si bien con la siguiente prescripción genérica: *«la calidad del agua de la captación deberá ser tal que pueda ser potabilizada con los tratamientos de potabilización previstos en el abastecimiento»*. No existe en el Derecho español una normativa específica que proteja los puntos de origen del agua disponiendo, únicamente, que *«la entidad pública o privada responsable de la construcción de la captación deberá instalar las medidas de protección adecuadas y señalar de forma visible para su identificación como punto de captación de aguas destinada al abastecimiento de la población con el fin de evitar la contaminación y degradación de la calidad del agua»* (art. 7). Son lo que se ha dado en denominar *«aguas prepotables»* y a ellas se refiere brevemente la Directiva 2000/60, del Parlamento y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (art. 7).

Finalmente, todo el sistema de control y vigilancia de las aguas determina su clasificación en «*apta para el consumo*» y «*no apta para el consumo*», superando así la clasificación tripartita del Código Alimentario. El agua no apta para el consumo puede ser calificada, además, como «*no apta para el consumo y con riesgos para la salud*» (art. 17). La responsabilidad principal en este control sanitario corresponde a las Comunidades Autónomas en su condición de «*autoridad sanitaria*», si bien los municipios son los responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución, cisterna o depósito móvil en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor (arts. 2, 4 y 19).

Por lo demás, la reglamentación de 2003 mantiene en 100 litros por habitante y día la dotación mínima de agua (art. 7.1).

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALBI, Fernando (1960): *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid, Aguilar.

ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2002): *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*, Madrid, Montecorvo.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M. (2004): *El abastecimiento de agua en España*, Madrid, Cívitas.

BLANQUER, David (2005): *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*, Valencia, Tirant lo Blanch.

CALVO MIRANDA, J. L. (2002): *El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales*, Zaragoza, El Justicia de Aragón.

DE MIGUEL GARCÍA, P. (1982): *Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea*, en «*Revista Española de Derecho Administrativo*» (REDA), núm. 35.

EMBID IRUJO, Antonio (1996): *Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales*, en esta REVISTA, núm. 9.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1975): *Responsabilidad municipal por daños causados por los servicios públicos*, en «Revista Española de Derecho Administrativo» (RED), núm. 5.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo. Vol. I y II*, Madrid, Cívitas, segunda edición, 1975 y 1981, respectivamente.

GARRIDO LOPERA, F. (1973): *El servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

MALLOL GARCÍA, J.: *Carácter de las obligaciones mínimas de las Entidades locales y acciones de los vecinos para conseguir su cumplimiento*, en «Revista de Estudios de la Vida Local» (actual «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica»), núm. 62.

MARTÍN-RETORTILLO, C. (1956): *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*, Madrid, Instituto Editorial Reus.

MARTÍN-RETORTILLO, S. (1997): *Derecho de Aguas*, Madrid, Cívitas.

MOLINA GIMÉNEZ, A. (2001): *El servicio público de abastecimiento de agua en poblaciones. El contexto liberador*, Valencia, Tirant lo blanch.

QUINTANA LÓPEZ, T. (1987): *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Cuadernos Cívitas.

PALLARÉS MORENO, M. (1966): *El régimen de auxilios a las obras de abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones*, en «Revista de Estudios de la Vida Local» (actual «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica»), núm. 145.

SETUAIN MENDIA, B. (2002): *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova.

