



EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

Importancia del abastecimiento

El abastecimiento de agua es factor infraestructural básico para el asentamiento de la población y el desarrollo de los grupos sociales.

En la actualidad, el crecimiento de la población y su concentración en el medio urbano carece de precedentes en la Historia. En nuestra patria, al término del II Plan de Desarrollo económico y social, el 70% de la población vivirá en núcleos urbanos. De ese 70%, el 43% se concentrará en siete grandes áreas metropolitanas.

Consecuentemente, este problema de población es uno de los más graves y acuciantes que tiene planteados nuestro país. Si la población urbana va a aumentar en la forma indicada, es evidente que hay que preparar estructuras suficientes para dar acogida a esos cientos de miles de familias, a los que habrá que preparar un «habitat» adecuado. Y dentro

de esas estructuras, los servicios de abastecimiento —y sus complementarios de alcantarillado y depuración de residuales— son los primeros, pues sin ellos no se comprende, no ya el desarrollo de la sociedad, sino su propia existencia.

Esta importancia nos da la medida de la acción administrativa necesaria. El problema del agua tiene importantes matices técnico-científicos, económicos, jurídicos, administrativos, sociales, sanitarios y humanos que han hecho que la inquietud pase de los Municipios a los Estados y de éstos a las Organizaciones internacionales. Pese al carácter municipal de estos servicios, según la legislación vigente, es evidente que corresponde a la Administración Central plantearse el problema en su conjunto dentro de un Plan que considere las necesidades presentes y futuras de la nación y procure el aprovechamiento más integral y armónico de los recursos hidráulicos.

Ciertamente, la escasez y la irregular distribución del agua en nuestro país y el elevado costo de la realización de las obras de abastecimiento y saneamiento, así como la variada gama de intereses públicos que confluyen —se entrecruzan los

aspectos sanitario, urbanístico, hídrico turístico, agrario, industrial, financiero y estrictamente político, cuando menos—, obligan a abandonar cualquier marco localista para partir, por el contrario, de una perspectiva del más alto alcance que permita aprovechar y distribuir ordenada y correctamente todos los recursos hidráulicos de la nación.

Esta política alcanzó pleno consenso en las Primeras Jornadas Nacionales de Población y está hoy contenida en sus líneas maestras en el Plan Nacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1968, con el que se trata de adecuar las posibilidades de aprovechamiento hídrico a las necesidades, tendencias y desarrollo de la población, de acuerdo con las previsiones de expansión y concentración demográfica, la elevación del nivel de vida y el proceso de industrialización del país.

Realización de las obras

En los abastecimientos a las poblaciones debe distinguirse entre la realización de las obras necesarias para ello —captación, elevación, depósito, depuración y conducción— de la prestación del servicio de suministro de agua potable, de una forma regular y continuada, a los usuarios.

En resumen, podría decirse que el servicio empieza cuando la obra termina. El servicio se establece con la obra correspondiente, pero se presta con su apertura al público y con el mantenimiento del uso continuado de las instalaciones, adecuado al fin para que se construyeron. La obra, en suma, se hace y el servicio se presta.

Esta diferencia es preciso tenerla presente a la hora de examinar y distribuir de un modo adecuado la obligada concurrencia de la acción del Estado y de las Entidades locales. Los principios de intermediación y de interés directo de los usuarios, que apoyan la competencia local y tienen siempre gran valor, cobran toda su fuerza en la fase final de prestación del servicio cuando éste ya está instalado. Por el contrario, en la ejecución de las obras programadas priman más los aspectos estrictamente técnicos y económicos, y es evidente que se precisa en casi todos los casos el auxilio del Estado para facilitar a los Municipios la costosa financiación de las obras en cada núcleo urbano y superar las dificultades técnicas que entrañe su mejor proyección y ejecución, aun-

que, como es obvio, esta ayuda necesaria no es de suyo suficiente para postular sin más una centralización absoluta de la proyección y realización de las obras de abastecimiento y saneamiento que figuren en el Plan nacional.

El Decreto de 26 de julio de 1968, antes citado, se ocupa fundamentalmente de la financiación y ejecución de las obras de abastecimiento y saneamiento. Unificando la casuística legislación anterior de auxilios, sienta el principio de que las obras comprendidas en el Plan Nacional se programan, proyectan y ejecutan por el Ministerio de Obras Públicas y se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de los Municipios, con la ayuda del crédito oficial y de otras entidades y la imposición de contribuciones especiales. En la práctica, el Estado corre aproximadamente con una quinta parte del coste (subvención a fondo perdido) y el resto lo aporta o reintegra el Municipio.

La competencia que las leyes de Régimen local y del Suelo reconocen a los Ayuntamientos para proyectar y ejecutar estas obras de abastecimiento y saneamiento se mantiene en principio íntegramente. Sin embargo, en la realidad, el planteamiento general y totalizador del Plan nacional y las normas dictadas para su ejecución no permiten ya hablar, salvadas las posibles excepciones amparadas por los Planes provinciales de Obras y Servicios de interés local, de obras municipales de abastecimiento y saneamiento auxiliadas por el Estado, sino, por el contrario, con mayor propiedad, de obras públicas del Estado de esa clase realizadas con la cooperación (casi exclusivamente económica) de las Entidades locales.

Prestación del servicio

Realizadas las obras de abastecimiento, deben pasar a propiedad de los Municipios, por estar destinadas a satisfacer necesidades vecinales concretas y ser realmente los Ayuntamientos los que se hacen cargo de la casi totalidad de su coste, como se ha indicado. Así lo prevé el artículo 6.º del Decreto de 26 de julio de 1968.

La prestación del servicio deben realizarla los Municipios con arreglo a alguna de las formas de gestión que establece la legislación local. Aquí los Ayuntamientos pueden elegir entre la variada gama de posibilidades operativas que ofrece el Reglamento de Servicios de las Cor-

poraciones Locales. Estas modalidades de actuación comprenden formas de gestión directa por la propia Corporación, con o sin órgano especial de administración (además de poder dotar al servicio de personalidad jurídica independiente, mediante fundación pública o constituyendo una empresa municipal de régimen privado, en forma de Sociedad anónima o de responsabilidad limitada), y formas de gestión indirecta o mixta, esto es, con la colaboración de los particulares, pero bajo la inexcusable dirección o vigilancia de la Corporación, mediante concesión, arrendamiento de instalaciones propias o concierto para utilización de las ajenas y constitución de empresas mixtas de régimen privado de cualquiera de los tipos previstos en la legislación mercantil. La legislación ofrece asimismo una serie de fórmulas asociativas, en los casos de soluciones comunitarias, que puedan suponer grandes ventajas técnicas y económicas en la realización de las obras y en la explotación del servicio: son las Mancomunidades voluntarias, las Agrupaciones forzosas y los Consorcios, que la Administración central puede y debe promover o imponer y que en todo caso aprueba.

Sobre la elección de una u otra de estas formas de gestión es difícil establecer «a priori», con carácter general, alguna fórmula «preferencial». Nos movemos en este punto en una zona circunstanciada y relativa que las Corporaciones locales ponderarán en cada caso. No obstante, puede indicarse que las modalidades de aplicación más frecuente son la gestión directa por la propia Corporación, con o sin órgano especial de administración, y la concesión, aunque en nuestra Administración local existen ejemplos de todas las clases, siendo los menos significativos los de fundación, arrendamiento y concierto.

La adopción de alguna de estas formas de gestión requiere la previa municipalización del servicio. La aplicación de este concepto en unos servicios públicos esenciales para el desenvolvimiento social es un grave y perturbador anacronismo de nuestra legislación. Gramatical e históricamente, la municipalización supone la asunción por el Municipio de actividades desarrolladas en la sociedad, de un modo libre.

No hace falta esforzarse para observar que las cosas han cambiado radicalmente en la actualidad. En primer lugar, como indica Albi, la plena competencia del Estado y de las Entidades locales en materia económica —propia de la municipalización— ha sido alcanzada en virtud de un proceso evolutivo que queda ya muy lejano, por lo que no puede reputarse excepcional el ejercicio de este tipo de actividades. En segundo lugar, por lo que atañe a los servicios de que se trata (obligatorios y mínimos), el punto de partida debe

ser forzosamente el opuesto: se trata de servicios públicos indeclinables, por afectar directamente a la salud pública y al desarrollo social, que los particulares sólo podrán prestar mediante concesión, bajo la estrecha inspección de la Administración.

Podrá argüirse que la municipalización constituye hoy día una mera «forma de desarrollo de la actividad municipal para la prestación de servicios de su competencia» (art. 45 del Reglamento de Servicios), y que de suyo no implica en este caso más que una simple autorización para la adopción de una determinada forma de gestión en la prestación de tales servicios. Así, el Reglamento la exige en los casos de gestión indirecta o mixta, excepto en la concesión, y sólo la contempla como posible en los casos de gestión directa. Sin embargo, aunque así sea efectivamente, no se advierte la razón de conservar la denominación de municipalización (la de una institución tan compleja y contradictoria a lo largo de la historia) para una mera autorización de una determinada forma de gestión, ni la de exigirla en unas formas de prestación y no en otras, así como tampoco el que se precise para obtenerla la instrucción de un prolijo y complicado expediente, el mismo que se exige para la asunción de actividades primordialmente económicas (de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agraria) que se realizan libremente en el seno de la sociedad.



EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

Conclusión

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, principalmente, podrían establecerse las siguientes conclusiones:

1.ª La escasez y la irregular distribución del agua y la expansión y concentración demográfica del país obligan a un planteamiento nacional de las necesidades y posibilidades de aprovechamiento hidráulico.

2.ª La resolución de todos los problemas que crea el crecimiento de la población y su concentración progresiva en el medio urbano y en ciudades cada vez mayores afecta del modo más directo al conjunto de la vida nacional. La repercusión de estos servicios en la industrialización y transformación agrícola del país y, en suma, en la elevación de su nivel sanitario y económico, exigen que la aprobación de los programas de ejecución del Plan nacio-

nal se efectúe al más alto nivel, oídos todos los Departamentos interesados.

3.ª En la redacción de los proyectos concretos de obras e instalaciones de abastecimiento y saneamiento debe tenerse siempre muy presente la posibilidad de soluciones comunitarias.

4.ª En la financiación de las obras debe procurarse la integración y articulación de todos los esfuerzos posibles. Toda obra aprobada debe ser objeto de auxilio del Estado, en correspondencia al interés general de la misma.

5.ª En la realización de las obras de esta clase debe examinarse siempre la conveniencia de aplicación de técnicas de descentralización o desconcentración administrativa, en busca de una potenciación y distribución de los esfuerzos y de la mayor economía y agilidad.

6.ª La prestación del servicio de suministro de agua debe realizarse por los Ayuntamientos o por otro órgano a nivel local (órgano gestor de la Mancomunidad, Asociación o Consorcio, que deben estimularse y propiciarse siempre que resulte factible), a través de alguna de las formas de gestión previstas en la legislación local, pero prescindiendo en todo caso del requisito de la previa municipalización.

7.ª El Estado, aparte de las funciones de aprobación de los proyectos que le corresponden en todo caso, debe velar por una debida ejecución de todas las obras y por un correcto mantenimiento de las instalaciones y de su explotación, así como del cumplimiento de las condiciones de concesión de agua y de vertido de las residuales.

8.ª Las tarifas del servicio deben ser autosuficientes y comprender también la amortización y mantenimiento de las instalaciones de conducción y depuración de residuales.

9.ª Debe mantenerse el rango preferencial de estos servicios (abastecimiento y eliminación de residuales) en los Planes provinciales de Cooperación y de Obras y Servicios de interés local. La función de estos Planes es muy importante y evitará que decaigan iniciativas locales no comprendidas en las previsiones más inmediatas de los programas nacionales.

10.ª La Comisión Central de Saneamiento, creada por Decreto de 5 de junio de 1963 e integrada por representantes de los diversos intereses públicos afectados, debe ejercer en su caso la función de coordinación que tiene asignada en la materia.

Fernando Mola de Esteban Cerrada. Sudirector General de Población y Saneamiento.