

**Joaquín Tornos Mas**  
(Coordinador)

**Joan Perdigó Solà**  
(Director del estudio sobre España)

**Jean-Claude Némery**  
(Director del estudio sobre Francia)

**Fabrizio Fracchia**  
(Director del estudio sobre Italia)

# EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA EN ESPAÑA, FRANCIA E ITALIA



**JOAQUÍN TORNOS MAS**

(Coordinador)

**JOAN PERDIGÓ SOLÀ**

(Director del estudio sobre España)

**JEAN-CLAUDE NÉMERY**

(Director del estudio sobre Francia)

**FABRIZIO FRACCHIA**

(Director del estudio sobre Italia)

EL SERVICIO DE SUMINISTRO  
DE AGUA EN ESPAÑA,  
FRANCIA E ITALIA



**iustel**

# Contenido

<b>Abstract</b> .....	17
<b>Introducción</b> .....	23
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	
1. EL AGUA COMO OBJETO DEL DERECHO. ....	23
2. EL AGUA EN EL DERECHO DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS .....	31
3. DEL DERECHO HUMANO AL AGUA A LAS POLÍTICAS DE REMUNICIPALIZACIÓN ...	33
3.1. <i>El agua como bien común y las formas de garantizar su prestación a los ciudadanos</i> .....	33
3.2. <i>El servicio de suministro de agua como servicio público local</i> .....	35
3.3. <i>El nuevo debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos</i> .....	36
3.4. <i>Consideraciones generales en torno al debate actual</i> .....	42
4. ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES .....	44
4.1. <i>Remunicipalizar y reinternalizar la gestión de un servicio público. ¿De qué estamos exactamente hablando cuando hablamos de remunicipalizar?</i> .....	44
4.2. <i>Privatizar</i> .....	45
4.3. <i>Gestión directa e indirecta</i> .....	46
5. ALGUNAS CUESTIONES JURÍDICAS DE CARÁCTER GENERAL. ....	47
5.1. <i>¿Es discrecional la decisión sobre la forma de gestión de los servicios públicos?</i> .	47
5.2. <i>Remunicipalizar al término del período de gestión indirecta, y la remunicipalización impropia tras un proceso de municipalización.</i> .....	49
5.3. <i>Los problemas del personal de la entidad concesionaria</i> .....	50
6. CRITERIOS GENERALES A TENER EN CUENTA AL DECIDIR SOBRE LA FORMA DE PRESTAR UN SERVICIO PÚBLICO .....	51
7. A MODO DE CONCLUSIÓN, UNA REFLEXIÓN GENERAL: ¿ESTADO REGULADOR O ESTADO PRESTADOR? .....	52
8. OBJETO Y CONTENIDO DEL TRABAJO .....	53
BIBLIOGRAFÍA. ....	55
<b>El derecho humano al agua</b> .....	59
<i>Anna Calvete Moreno</i>	
1. EL DERECHO AL AGUA COMO DERECHO HUMANO. EVOLUCIÓN Y CONTENIDO. .	59
1.1. <i>Los instrumentos jurídicos internacionales más importantes</i> .....	59
1.1.1. <i>La inclusión del agua como elemento transversal para la consecución de otros derechos en instrumentos jurídicos diversos</i> ..	59

1.1.2. Avances hacia la proclamación del derecho al agua como derecho fundamental. . . . .	61
1.2. <i>Las constituciones que incluyen el derecho al agua como derecho fundamental, puestas en contexto. ¿Hasta qué punto es positiva esta inclusión?</i> . . . . .	64
1.3. <i>La visión del derecho al agua desde los entes locales.</i> . . . . .	71
1.4. <i>¿Y qué es el derecho al agua exactamente?</i> . . . . .	73
1.4.1. Análisis desde el punto de vista de las 4 «A» ( <i>availability, accessibility, acceptability y adaptability</i> ) y de los principios de derechos humanos (participación, no discriminación y rendición de cuentas) . . . . .	73
1.4.2. ¿El derecho al agua incluye el saneamiento? . . . . .	77
1.4.3. Mención a la prelación de usos. . . . .	78
1.4.4. En resumen: las diferentes obligaciones de los Estados en base a las tres acciones «respetar, proteger y realizar» . . . . .	79
2. DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE . . . . .	81
3. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LOS DERECHOS HUMANOS MÁS FRECUENTES EN LOS TRES PAÍSES OBJETO DE ANÁLISIS EN EL PRESENTE ESTUDIO . . . . .	85
3.1. <i>El precio: ¿agua gratuita para todos? Los cortes de suministro y la pobreza energética</i> . . . . .	85
3.2. <i>La cantidad y la calidad del agua.</i> . . . . .	88
3.3. <i>¿Operador público o privado? Nuevas tendencias. La gobernanza del agua y la remunicipalización.</i> . . . . .	89
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	93
<b>El derecho de la Unión Europea y los servicios de agua</b> . . . . .	99
<i>Joan Perdigó Solà</i>	
1. LOS SERVICIOS DE AGUA EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO . . . . .	99
2. LOS SERVICIOS DE AGUA COMO SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL EN LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA . . . . .	99
2.1. <i>El agua no es un bien comercial como los demás.</i> . . . . .	100
2.2. <i>El abastecimiento de agua y los demás servicios de agua como servicios de interés económico general</i> . . . . .	101
3. LOS SERVICIOS DE AGUA Y SU EXCLUSIÓN DE LA DIRECTIVA DE CONCESIONES . . . . .	104
3.1. <i>La propuesta de la Comisión Europea y el texto aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo</i> . . . . .	108
3.2. <i>El alcance limitado de la Directiva de concesiones: la exclusión de los servicios de aguas y otras exclusiones.</i> . . . . .	109
3.2.1. Principio de libertad de administración de las autoridades públicas: libre adopción de la forma de gestión, directa o indirecta . . . . .	109

3.2.2. Principio de libertad para definir los servicios de interés económico general. . . . .	111
3.2.3. Los servicios de agua y las demás exclusiones específicas . . .	112
3.3. <i>La definición de concesión de obras y de concesión de servicios</i> . . . . .	113
3.4. <i>Concesiones entre entidades del sector público y contratos de cooperación interadministrativa</i> . . . . .	122
4. LOS SERVICIOS DE AGUA EN LA DIRECTIVA DE CONTRATACIÓN EN SECTORES ESPECIALES . . . . .	126
5. LAS CONDICIONES TÉCNICO-SANITARIAS DEL AGUA DE CONSUMO HUMANO . . .	127
6. EL TRATAMIENTO, DEPURACIÓN Y SANEAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS . . . . .	127
7. SOBRE LA NECESARIA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA. . . . .	128
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	130

## **El servicio público de abastecimiento de agua en España y las tendencias de internalización de la prestación del servicio. . . . .**

*Joan Perdígó Solà*

1. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN ESPAÑA, ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE AGUAS DE 1985 . . . . .	133
2. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA COMO COMPETENCIA Y COMO SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL, ANTES Y DESPUÉS DE LAS LEYES DE RÉGIMEN LOCAL Y DE AGUAS DE 1985 . . . . .	140
2.1. <i>El abastecimiento en el Régimen Local y en la legislación de aguas preconstitucional</i> . . . . .	140
2.2. <i>El abastecimiento en el Régimen Local y en la legislación de aguas vigentes</i> . . . . .	144
2.2.1. El abastecimiento de agua como materia de competencia municipal . . . . .	144
2.2.2. El abastecimiento de agua como servicio mínimo obligatorio . . . . .	147
2.2.3. El abastecimiento de agua como servicio esencial reservado a los municipios y demás entes locales . . . . .	148
3. FORMAS Y MODALIDADES DE GESTIÓN EN ESPAÑA . . . . .	150
3.1. <i>Las formas de gestión en la legislación de Régimen Local</i> . . . . .	150
3.2. <i>Unificación de las formas de gestión directa e indirecta de los servicios locales con las de la legislación estatal</i> . . . . .	152
3.3. <i>La gestión por cooperación intermunicipal: convenio, mancomunidad o consorcio</i> . . . . .	152
3.4. <i>Los diferentes modos de gestión del servicio de abastecimiento de agua en España</i> . . . . .	159
4. LA NATURALEZA DEL PRECIO DEL ABASTECIMIENTO: TASA O TARIFA . . . . .	162

5.	LA INEXISTENCIA DE UN REGULADOR DEL SERVICIO. LA INTERVENCIÓN DE PRECIOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS NO COMPORTA REGULACIÓN ALGUNA. . . . .	167
6.	PRECIO ASEQUIBLE DEL CONSUMO DOMÉSTICO BÁSICO Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXCLUSIÓN SOCIAL. . . . .	170
7.	EL TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES Y EL SERVICIO INTEGRAL . . . . .	173
8.	IMPACTO DEL DERECHO COMUNITARIO EN LAS FORMAS Y MODALIDADES DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA: LA DIRECTIVA DE CONCESIONES Y LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO DE 2017. . . . .	177
9.	EL DEBATE SOBRE LA REMUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS . . . . .	179
9.1.	<i>La recuperación de la idea de servicio público y los principios inherentes a esta categoría jurídica</i> . . . . .	187
9.2.	<i>El doble cuestionamiento de la gestión privada. No es más eficiente y no permite la gobernanza pública de servicios esenciales para la población.</i> . . . .	187
9.3.	<i>Preocupación por la falta de control sobre los gestores privados y el mantenimiento de situaciones de oligopolio</i> . . . . .	188
10.	ESTUDIOS DE CASO EN ESPAÑA . . . . .	188
10.1.	<i>Entidades supramunicipales de creación voluntaria</i> . . . . .	188
10.1.1.	Consortio Bilbao-Vizcaya. . . . .	189
10.1.2.	Consortio de la Costa Brava . . . . .	189
10.1.3.	Mancomunidad de la Comarca de Pamplona . . . . .	190
10.1.4.	Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A. . . . .	191
10.2.	<i>Entidades supramunicipales de creación legal</i> . . . . .	191
10.2.1.	Área Metropolitana de Barcelona . . . . .	192
10.2.2.	La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de Valencia. . . . .	195
10.3.	<i>Entidades dependientes de la Comunidad Autónoma</i> . . . . .	195
10.3.1.	El Canal de Isabel II . . . . .	195
10.3.2.	Consortio de Aguas de Tarragona. . . . .	196
10.3.3.	Aguas Ter Llobregat . . . . .	202
10.4.	<i>Gestión directa por empresa municipal</i> . . . . .	207
10.4.1.	Aigües del Prat. . . . .	208
10.4.2.	Aigües de Reus . . . . .	210
10.5.	<i>Casos de gestión indirecta por concesión</i> . . . . .	212
10.5.1.	La concesión de Castellón . . . . .	212
10.5.2.	La concesión de Sant Feliu de Guíxols . . . . .	214
10.5.3.	Aguas de Valencia: de concesión a empresa mixta . . . . .	216
10.6.	<i>Gestión indirecta por sociedad de economía mixta</i> . . . . .	218
10.6.1.	Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia . . . . .	218
10.6.2.	Aguas Municipalizadas de Alicante Empresa Mixta . . . . .	219

11. LOS PROCESOS DE «REMUNICIPALIZACIÓN» Y SITUACIONES DE CONFLICTO . . . .	225
11.1. <i>Valladolid</i> . . . . .	225
11.2. <i>Mina Pública d'Aigües de Terrassa</i> . . . . .	227
11.2.1. Antecedentes de Mina Pública de Terrassa . . . . .	227
11.2.2. La concesión municipal de 1941 no incorporó el servicio prestado por MPAT en el centro de Terrassa desde 1842 .	228
11.2.3. MPAT también presta el servicio de abastecimiento de agua en otras zonas de Terrassa no comprendidas en el contrato de concesión de 1941 . . . . .	229
11.2.4. El Ayuntamiento participó en el capital de MPAT entre 1989 y 2014 . . . . .	230
11.2.5. Hay zonas de la ciudad en las que el servicio de suministro de agua no lo presta MPAT . . . . .	230
11.2.6. La distinción entre unas instalaciones revertibles y otras e instalaciones no revertibles está formalmente reconocida por el Ayuntamiento . . . . .	231
11.2.7. El servicio que presta MPAT es en realidad supramuni- cipal. . . . .	232
11.3. <i>Experiencias de «remunicipalización» en Cataluña</i> . . . . .	233
11.3.1. Arenys de Munt . . . . .	233
11.3.2. Collbató . . . . .	235
11.3.3. Figaró-Montmany . . . . .	236
11.3.4. Evolución de las tarifas en otros servicios remunicipali- zados . . . . .	237
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	237

**Estudio sobre la gestión del abastecimiento de agua a la población: el caso de Francia** . . . . . 241

*Jean-Claude Némery*

*Claudine Viard*

*Laurent Vidal*

1. PRIMERA PARTE: ESTUDIO GENERAL Y PRÓLOGO . . . . .	241
1.1. <i>Prólogo</i> . . . . .	241
1.2. <i>El estatus jurídico del agua: la cuestión del agua y su gestión en Francia</i> .	243
1.3. <i>La nueva legislación en materia de aguas</i> . . . . .	244
1.4. <i>La gobernanza del agua</i> . . . . .	246
1.4.1. La elección de la modalidad de gestión . . . . .	252
1.4.2. La Ley MAPTAM y la gestión de los medios acuáticos y la prevención de las inundaciones . . . . .	253
1.4.3. El Consejo General de Medio Ambiente y Desarrollo y la Inspección General de la Administración . . . . .	254
1.4.4. La Oficina Nacional del Agua y de los Medios Acuáticos . .	256
1.4.5. El Consejo de Estado . . . . .	258

1.5. <i>El ciclo integral del agua: los dos servicios públicos de abastecimiento y saneamiento</i> . . . . .	260
1.5.1. Procesos separados . . . . .	260
1.5.2. Dos servicios diferentes. . . . .	262
1.5.3. Un régimen jurídico único: ambos servicios son servicios públicos industriales y comerciales. . . . .	263
1.6. <i>El abastecimiento de agua a la población: el marco general</i> . . . . .	264
1.6.1. Una situación de contraste entre las zonas rurales y urbanas. . . . .	264
1.6.2. El deber de supervisión de las autoridades competentes. . . . .	264
1.6.3. La difícil simplificación de los territorios. . . . .	266
1.6.4. Gestión directa y gestión indirecta o delegada. . . . .	269
1.6.5. La delegación de servicio público y las concesiones. . . . .	274
1.7. <i>El abastecimiento de agua a la población: la remunicipalización</i> . . . . .	279
1.7.1. Elementos contextuales. . . . .	279
1.7.2. Dificultades derivadas del traspaso de la gestión del servicio. . . . .	285
1.7.3. Un servicio de calidad respaldado por un programa de inversión ambicioso . . . . .	286
1.7.4. La necesidad de mantener la red de agua no potable. . . . .	287
1.7.5. La necesidad de diferenciar la gestión financiera del agua potable y la del agua no potable . . . . .	288
1.7.6. La situación financiera: un modelo económico que hay que reajustar . . . . .	288
1.7.7. Las tarifas y los precios del servicio. . . . .	289
2. SEGUNDA PARTE: ENFOQUES EXPERIMENTALES . . . . .	296
2.1. <i>Municipios rurales y comunidades de municipios</i> . . . . .	297
2.2. <i>Comunidades de aglomeración y áreas metropolitanas (excepto la Metrópolis del Gran París)</i> . . . . .	300
2.2.1. El caso del área metropolitana de Burdeos. . . . .	300
2.2.2. Presentación de casos concretos (Besançon, Dole, Gennevilliers...) . . . . .	302
2.3. <i>La Metrópolis del Gran París</i> . . . . .	307
2.3.1. La remunicipalización del agua en la ciudad de París. . . . .	309
2.3.2. El Gran París (dos sindicatos: el SEDIF y el SEPG). . . . .	316
2.3.3. Emergencia de retos metropolitanos . . . . .	326
3. CONCLUSIÓN . . . . .	329
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	330
<b>Servicio hídrico integrado: la experiencia italiana</b> . . . . .	333
<i>Fabrizio Fracchia</i>	
<i>Scilla Vernile</i>	
<i>Pasquale Pantalone</i>	
1. PARTE I. EL AGUA COMO BIEN Y SU RÉGIMEN JURÍDICO ENTRE LA TUTELA CUALITATIVA Y CUANTITATIVA . . . . .	333

1.1. <i>El bien «agua»</i> . . . . .	333
1.2. <i>El agua como derecho humano: la aportación internacional</i> . . . . .	336
1.3. <i>Las políticas comunitarias para la tutela de los recursos hídricos</i> . . . . .	337
1.4. <i>La fase de socialización de las aguas</i> . . . . .	338
1.5. <i>La distribución de las funciones legislativas en materia de aguas.</i> . . . . .	341
2. PARTE II. LA GESTIÓN DEL SERVICIO HÍDRICO. . . . .	342
2.1. <i>La organización y la gestión del servicio hídrico integrado.</i> . . . . .	342
2.2. <i>La regulación del servicio hídrico integrado</i> . . . . .	352
2.3. <i>Las últimas novedades normativas (y las iure condendo)</i> . . . . .	356
2.4. <i>El caso de Milán</i> . . . . .	363
2.5. <i>Otros ejemplos de gestión</i> . . . . .	368
3. PARTE III. CONCLUSIONES . . . . .	373
3.1. <i>El caso italiano y (una síntesis de) las propuestas para la comparación</i> . . .	373
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	383
<b>Conclusiones</b> . . . . .	389
<i>Joaquín Tornos Mas</i>	