

Las atribuciones del Ministerio de Obras Públicas y de los Ayuntamientos en materia de aguas públicas terrestres

351.79:352 (46)
351.79:354.4 (46)

por

PEDRO MIGUEL GARCIA

Profesor Encargado de Curso en la Facultad de Derecho
de la Universidad de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCION: LAS OBRAS PÚBLICAS RELATIVAS A LAS AGUAS: A) *Su gestión por el Ministerio de Obras Públicas.* B) *Su gestión por los Ayuntamientos.* II. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACION: 1. LA POLICÍA DE LAS AGUAS PÚBLICAS Y SUS CAUCES: A) *Policía de los cauces:* a) Obras e instalaciones. b) Aguas residuales. c) Navegación y flotación. B) *Policía de las zonas contiguas a los cauces:* a) Construcciones, obras y cultivos. b) Extracción de materiales. 2. SERVIDUMBRES: A) *Servidumbre de riberas.* B) *Servidumbre de acueducto.* C) *Servidumbre de estribo de presa y de parada o partida.* D) *Otras servidumbres.*—III. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REALIZACION: 1. CONSTRUCCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS: A) *Construcciones hidráulicas con destino a riegos:* a) Ejecución por el Estado con auxilio de las localidades interesadas. b) Ejecución por empresas o sociedades con el auxilio del Estado. c) Ejecución por cuenta exclusiva del Estado. B) *Obras de defensa y encauzamiento.* 2. APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PÚBLICAS. LA CONCESIÓN: A) *Aprovechamiento para abastecimiento de aguas a poblaciones:* a) Auxilios a poblaciones de menos de 12.000 habitantes. b) Auxilios a poblaciones de más de 12.000 habitantes. B) *Aprovechamiento para riegos. Las Comunidades de regantes.* C) *Aprovechamiento para usos industriales.*

I. INTRODUCCION

Los distintos aprovechamientos de las aguas públicas terrestres son atendidos por la acción administrativa de distintos Departamentos (Obras Públicas, Agricultura, Industria, Información y Turismo y Vivienda), Entidades locales (Ayuntamientos y Diputaciones) y organismos autónomos (Confederaciones hidrográ-

ficas, Instituto Nacional de Colonización, Comunidades de regantes, etc.).

La racionalización en la explotación múltiple de las aguas, ante la falta de unidad de gestión, ha exigido el establecimiento de numerosas fórmulas. Así, y a título de ejemplo, la confluencia funcional de los Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura, en cuanto a regadíos, se ha solucionado de las siguientes formas:

1.^a Por el establecimiento preceptivo de informes del Ministerio de Agricultura en determinados expedientes tramitados por el de Obras Públicas. La Orden de 27 de julio de 1943, el Decreto de 5 de febrero de 1954 y la Orden de 24 de septiembre del mismo año determinaban la obligatoriedad del informe del Ministerio de Agricultura en los proyectos de aprovechamiento de aguas para riegos, delimitación de zonas regables, concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos, por subasta o concurso, de las aguas embalsadas, concesión de las restantes aguas públicas cuando afecte a regadíos.

2.^a Por la participación de un representante del Ministerio de Agricultura en las Juntas, Patronatos u otros organismos encargados de fijar el desembalse de los pantanos construidos o auxiliados por el Estado que tengan zonas regables.

3.^a Por la consulta recíproca o mutuo acuerdo previos a la publicación de instrucciones para la ejecución de lo previsto en el Decreto de 5 de febrero de 1954 citado.

4.^a Por la creación de las Comisiones interministeriales, como la de Planes hidráulicos de 24 de junio de 1955, integrada por los Subsecretarios de Obras Públicas, Industria y Agricultura, con la finalidad de someter al Gobierno los estudios de aprovechamiento total de los recursos naturales de las cuencas, y la de Dirección para Planes de obras de colonización, industrialización y electrificación de zonas regables de 13 de febrero de 1958, actualmente integrada en la Comisión de Agricultura del Plan de Desarrollo.

5.^a Por precepto legal, como sucede con la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables.

El presente trabajo persigue únicamente poner de manifiesto la incidencia de la acción administrativa central y local—y en particular del Ministerio de Obras Públicas y de los Ayuntamientos—en materia de aguas públicas terrestres, descubriendo la extraordinariamente compleja asignación legal de competencias entre ambos. Igualmente, dada la generalidad del tema, se tratará sólo del régimen general, prescindiendo de las disposiciones especiales—innumerables por otra parte—que afecten a localidades determinadas.

LAS OBRAS PÚBLICAS RELATIVAS A LAS AGUAS.

A) *Su gestión por el Ministerio de Obras Públicas.*

Definidas por la Ley del mismo nombre de 13 de abril de 1877 como «las de general uso y aprovechamiento y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las Provincias y de los pueblos», el artículo 3.º de dicha disposición específica que «las obras públicas, así en lo relativo a sus proyectos como a su construcción, explotación y conservación, pueden correr a cargo del Estado, de las Provincias, de los Municipios y de los particulares o Compañías».

La delimitación de funciones entre las Administraciones central y local—contenida en innumerables disposiciones dispersas que tendremos ocasión de examinar a lo largo de este trabajo—no supone, sin embargo, la existencia de «círculos cerrados» donde la competencia de un ente excluye totalmente la del otro. El régimen de auxilios, las llamadas competencias alternativas, concurrentes y delegadas y el recurso de alzada impropio, fundamentalmente, prueban la crisis del principio de rigidez que se ha traducido en una mayor intervención del Estado. Piénsese, como ejemplo, en el artículo 251 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, que dice en su párrafo 1.º: «las providencias dictadas por la Administración municipal en materia de aguas causarán estado si no se reclama contra ellas ante el Gobernador en el plazo de quince días», y en el 156 de la Ley de Régimen local, que establece que el ejercicio de la competencia municipal

para llevar a cabo los servicios que dicho texto le asigna, no será obstáculo para la prestación de análogos servicios que las leyes atribuyan al Estado o a la Provincia.

Recientemente, sin embargo, asistimos a una tendencia de mayor colaboración de las Corporaciones locales: la Ley de 11 de febrero de 1969 por la que se aprobó el II Plan de Desarrollo faculta al Gobierno, en su artículo 3.º, para acordar que las Corporaciones locales dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes realicen, por delegación del Estado, aquellas obras y servicios incluidos en el Programa de Inversiones Públicas que afecten a su respectiva demarcación territorial.

Las líneas generales de la asignación de funciones al Ministerio de Obras Públicas y a los Ayuntamientos en materia de aguas públicas terrestres vienen dadas fundamentalmente por las siguientes disposiciones: para aquél, en las citadas leyes de Obras Públicas (art. 4.º) y de Aguas (arts. 226 y 248), el Reglamento de Policía de las Aguas y sus Cauces de 14 de noviembre de 1958 (art. 1.º) y el Decreto de 8 de octubre de 1959 sobre Comisarias de Aguas (art. 3.º).

B) *Su gestión por los Ayuntamientos.*

Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, las disposiciones que, con carácter general, establecen su competencia sobre la materia son las repetidas leyes de Obras Públicas (arts. 6.º y 11), y de Régimen local (arts. 101 y siguientes), así como los correspondientes Reglamentos de esta Ley, en especial el de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955.

Una simple lectura de los preceptos citados demuestra que los mismos no resuelven suficientemente la complejidad de las respectivas competencias en la amplísima variedad de situaciones que la realidad presenta, ni las distintas formas de interrelación a que dicha realidad da origen. Se hace preciso, pues, acudir al estudio pormenorizado de las múltiples disposiciones que regulan la materia cuyo enorme número—más de trescientas—da idea de la problemática que se plantea incluso al especialista.

Se impone, pues, una sistematización de materias para el me-

por conocimiento del tema, para lo que estudiaremos por separado la actividad administrativa de limitación y la de realización.

II. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACION

La actividad limitativa se reconoce fundamentalmente para el Estado en la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y Reglamento de Policía de las Aguas y sus Cauces de 14 de noviembre de 1958, y para los Ayuntamientos en el antiguo Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924, así como en el de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955 que deja en vigor a aquél en lo que no se oponga al mismo.

Nuevas disposiciones complementarias, que se señalarán a continuación, complementan el cuadro legal.

Distinguiremos dentro de este tipo de actividad dos grandes apartados:

- 1.º Policía de las aguas públicas y sus cauces.
- 2.º Servidumbres.

1. LA POLICÍA DE LAS AGUAS PÚBLICAS Y SUS CAUCES.

La competencia en esta materia corresponde, según el artículo 226 de la Ley de Aguas, al Ministerio de Obras Públicas: «La policía de las aguas públicas—es decir, aquellas que con arreglo al Código civil y a la Ley de Aguas tienen carácter de dominio público (art. 1.º del Real Decreto de 7 de enero de 1927)—y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre, estará a cargo de la Administración y la ejercerá el Ministerio de Fomento (entiéndase de Obras Públicas), dictando las disposiciones necesarias para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquéllas».

Con anterioridad al Reglamento de 1958, distintas disposiciones, como el Real Decreto de 6 de noviembre de 1903, el Real Decreto de 26 de marzo de 1926, la Real Orden de 12 de julio de 1929, etc., habían encomendado a determinados órganos del Ministerio de Obras Públicas la competencia para ejercer la po-

licía de cauces. La Orden de 7 de mayo de 1935 autorizó la creación de un servicio especial (Guardería Fluvial) dentro de dichos órganos, servicio que fue creado posteriormente por Decreto de 7 de diciembre de 1935. El aumento de beneficiarios de las aguas públicas y la consecuente multiplicación de la acción administrativa encaminada a reprimir los aprovechamientos abusivos de concesionarios, usuarios y particulares motivó que la Orden de 11 de enero de 1958 organizara la policía fluvial.

Sin embargo, hasta la publicación del Reglamento de 14 de noviembre de 1958 la Administración del Estado se encontraba sin los medios adecuados para hacer efectivas las facultades que le encomendaba el citado artículo 226, debido a la falta de tipificación de las faltas y de un procedimiento sancionador, recurriendo en tal situación a medidas indirectas como la amenaza de caducidad de las concesiones en el supuesto de que los usuarios fueran concesionarios. A remediar tal situación vino el Decreto de 14 de noviembre de 1958 por el que se aprobó el Reglamento de policía de aguas el cual confió en su artículo 3.º a las Confederaciones hidrográficas y Servicios hidráulicos el cuidado del exacto cumplimiento de la Ley de Aguas y disposiciones complementarias sobre su policía. (Hoy día, la aplicación del Reglamento corresponde, según el artículo 4.º del Decreto de 8 de octubre de 1959, a las Comisarías de Aguas).

El artículo 7.º del citado Reglamento deja subsistentes las normas de policía derivadas del régimen peculiar y de las facultades privativas de los Ayuntamientos.

¿Cuáles son, pues, la intervención estatal y municipal en dicho terreno? Distinguiremos, siguiendo el Reglamento que estudiamos, la policía de los cauces y la policía de las zonas contiguas a los mismos.

A) *Policía de los cauces.*

a) *Obras e instalaciones.*

El Reglamento de policía de aguas distingue entre una limitación absoluta y otra relativa susceptible de ser removida mediante la consiguiente autorización. Conforme al primer criterio,

no pueden establecerse en los cauces públicos que queden en seco viviendas ni artefactos que puedan entorpecer el paso de las aguas, dañar los álveos y cauces en épocas de avenidas o signifiquen peligro para la seguridad de las personas o bienes. Tampoco podrán instalarse industrias de fabricación de explosivos ni su almacenamiento a una distancia inferior a un kilómetro de los tramos navegables, de los canales para abastecimiento de poblaciones o de los canales o acequias de aprovechamiento. Precisarán autorización de los correspondientes órganos del Ministerio de Obras Públicas el establecimiento de puentes y pasarelas, así como las tomas de aguas (no se incluyen los aprovechamientos comunes), las barcas de transbordo y el servicio de uso público de las mismas, los mecanismos flotantes que no alteren el régimen de la corriente, los embarcaderos, previo informe de las Alcaldías respectivas, la utilización del camino de sirga y la fijación de anuncios en las obras públicas de las riberas.

La realización de obras e instalaciones ilegales deberán ser denunciadas y el Servicio competente del Ministerio de Obras Públicas ordenará la suspensión y demolición (esta última se llevará a cabo según el procedimiento fijado por la Orden de 18 de febrero de 1961). El artículo 37 del Reglamento faculta a cualquier persona o particular a formular las referidas denuncias. En la tramitación del procedimiento sancionador las Alcaldías intervienen, según el artículo 40 de dicho texto legal, en la comunicación al denunciado del hecho, preceptos infringidos y sanciones pertinentes cuando aquél no resida en la capital, sino en el término municipal correspondiente.

b) *Aguas residuales.*

La Ley de Aguas no dedica mucha atención a esta materia, pero posteriormente, al aumentarse alarmantemente el número de actividades que implicaban un peligro para la pureza de las aguas, la Administración dicta numerosas disposiciones—muchas de ellas—tendientes a armonizar el desarrollo de las actividades industriales y mineras y el saneamiento y limpieza de las poblaciones, de un lado, con la pureza de ese bien precioso que es el agua.

Analizaremos por separado las respectivas competencias del Ministerio de Obras Públicas y de los Municipios en esta materia.

Competencia del Ministerio de Obras Públicas. Los artículos 219 y 220 de la Ley de Aguas se limitan a conferir al Gobernador de la Provincia—entiéndase hoy Comisaría de Aguas—la facultad de suspender aquellos trabajos industriales que comuniquen a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio, y a declarar la caducidad sin derecho a indemnización alguna de aquellas concesiones de aprovechamientos de aguas para establecimientos industriales si las mismas adquiriesen propiedades nocivas a la salubridad o vegetación.

Respondiendo a idéntica preocupación, los Reales Decretos de 21 de marzo de 1895 sobre defensa de las aguas contra contaminaciones y de 16 de noviembre de 1900 sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas y sobre aterramientos y ocupación de sus cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas, prohibieron el vertido en un cauce público de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica pudieran impurificar las aguas con daño para la salud pública. El artículo 13 de la última de las disposiciones citadas supone un paso hacia adelante en el camino del intervencionismo estatal, al atribuir al Ministerio de Obras Públicas la facultad de otorgar autorizaciones para el vertido a los cauces públicos de las aguas sucias y materias residuales de cualquier género procedentes de fábricas industriales.

La propia Ley de Pesca de 20 de febrero de 1942, en su artículo 6.º, y su Reglamento de 6 de abril de 1943, en los artículos 15 y siguientes, establecen las mismas precauciones al objeto de evitar daños a la «población fluvial», llevándose a cabo la vigilancia por personal del Servicio piscícola y agentes de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del Ministerio de Agricultura. La protección a la fauna acuática hizo que el Decreto de 13 de mayo de 1953, en su artículo 2.º, exigiera que los Servicios de los Ministerios que autorizasen el vertido de aguas en los cauces públicos, que más tarde el Decreto de

11 de septiembre del mismo año declararía sujetos a protección especial, solicitaran el informe previo del Servicio Nacional de Pesca Fluvial. Una Orden del Ministerio de Agricultura de 8 de agosto de 1960 amplió, con evidente ilegalidad, las atribuciones de dicho Ministerio en perjuicio del de Obras Públicas.

Particular importancia tiene el Decreto de 14 de noviembre de 1958 al encomendar en su artículo 11 a los Servicios del Ministerio de Obras Públicas que impidan a las empresas el vertido en cauces públicos de aguas residuales que puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública, mediante el examen de los correspondientes proyectos de depuración y aprobación del proyecto en su caso, como requisito para que pueda autorizarse el vertido. La aprobación del proyecto, entre otros trámites, requerirá el sometimiento a información pública. Parecido régimen existe en cuanto a las aguas procedentes de baños e instalaciones similares, cuyo vertido exige, entre otros, según el artículo 18, el informe del Ayuntamiento o Ayuntamientos donde radiquen las obras. Corresponde también al Ministerio de Obras Públicas (art. 27) la protección sanitaria de los pantanos de embalses, prohibiendo al efecto el depósito de materiales que contaminen las aguas, el lavado de ropas o enseres en sitios no autorizados y, dentro de los límites fijados por sus Servicios, el acercar ganados o arrojar materias que puedan impurificar las aguas.

La Orden ministerial de 4 de septiembre de 1959 que reglamenta el vertido de aguas residuales y la de 23 de marzo de 1960 que aprueba las normas complementarias de la anterior, insisten en la prohibición de verter en cauces públicos o canales de riego las aguas residuales que puedan impurificar las aguas, encomendando a las Comisarías de Aguas la autorización, previa información pública, de todo tipo de vertidos, produzcan o no contaminación (en el primer caso deberá ser inferior a los límites de tolerancia), la comprobación especial y periódica del grado de conservación de las aguas, así como la inspección de las instalaciones y lugares de vertido. Se crean al efecto los Censos de Aguas residuales.

Finalmente, el Reglamento de 30 de noviembre de 1961 al

regular las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se remite a las disposiciones ya vistas en lo que se refiere al peligro de contaminación de aguas y su depuración.

Competencia de los Municipios. Ya antes de que la Ley de Régimen local (art. 101) atribuyera con carácter general a los Municipios entre los fines de su actividad la salubridad e higiene, la Real Orden de 12 de octubre de 1910 había creado las Bases para la redacción de los Reglamentos de Higiene, la Real Orden de 3 de enero de 1923 fijaba las instrucciones técnico-sanitarias para pequeños Municipios y por Real Decreto de 9 de febrero de 1925 se aprobaba el Reglamento de Sanidad municipal.

Por lo que se refiere a las medidas sanitarias sobre las aguas residuales, es de la competencia municipal:

La vigilancia de las aguas de alimentación de las poblaciones (Real Orden de 12 de octubre de 1910) y de los manantiales y cursos de agua de todas clases, dentro del límite de sus respectivos Municipios (Real Orden de 14 de agosto de 1911), así como del cumplimiento de los preceptos sanitarios de su incumbencia.

De acuerdo con el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 14 de julio de 1924 y el Reglamento de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925, la organización de una red de alcantarillas, o el sistema que mejor convenga en cada caso, con las pendientes y lavados precisos para asegurar el rápido alejamiento de las aguas residuales, así como el establecimiento y conservación de un sistema de evacuación de las excretas y en general de las llamadas aguas negras, si están en condiciones de establecerlo, mediante la adecuada canalización impermeable, con pendiente bien calculada y depuración a la salida, o mediante el sistema de tubos y cubetas, cuya recogida, acarreo y tratamiento final de las materias en ellas contenidas también debe incluirse entre las funciones propias del Ayuntamiento. Asimismo le incumben la aprobación de los proyectos de evacuación de las aguas negras y materias residuales y la supresión de charcas estancadas. La Real Orden de 22 de abril de 1922 aprobó las instrucciones para la redacción de Reglamentos sobre instalación de fosas sépticas.

Según el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas (art. 16) y el Reglamento de Sanidad municipal de 9 de febrero de 1925, la potestad de otorgar autorizaciones para el vertido a las alcantarillas, con las naturales precauciones, de los líquidos y residuos procedentes de minas y fábricas inmediatas. Una técnica bastante curiosa, que podríamos denominar «resarcimiento en especie», es la contemplada por el artículo 25 al prever la posibilidad de que los dueños de las mismas causantes del enturbiamiento de las aguas, concierten con los Ayuntamientos perjudicados la resarción de daños mediante la construcción de fuentes, lavaderos de ropa y abrevaderos de ganado que fueran necesarios para el servicio público. Sin embargo, la satisfacción del abono de daños a los Ayuntamientos y particulares no exime la responsabilidad para con la Administración si enturbiasen o contaminasen el agua de las corrientes públicas (art. 30).

Existen finalmente una serie de medidas de limitación absoluta, contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos de 14 de julio de 1924 y 9 de febrero de 1925, como son la prohibición de construcción de pozos negros, el establecimiento de pozos, galerías, zanjas, etc., destinados a facilitar la absorción por el terreno de las aguas negras o industriales en estado bruto si hay peligro de contaminar las aguas de manantiales, el empleo de materias excrementicias para el abono de terrenos, la prohibición a los Ayuntamientos de consentir la instalación de industrias que no estén a la distancia y en condiciones que las hagan absolutamente nocivas, etc.

c) *Navegación y flotación.*

La Ley de Aguas confiere de una forma general en su artículo 226 la competencia al Ministerio de Obras Públicas en esta materia, toda vez que se enmarca en la acción administrativa de policía de las aguas públicas y sus cauces.

Distinguiremos en este epígrafe la navegación por ríos, la navegación en embalses (art. 15 del Reglamento) y la flotación.

Navegación fluvial. La navegación de los ríos es enteramente libre para toda clase de embarcaciones nacionales o ex-

tranjeras, con sujeción a las leyes y reglamentos generales y especiales de la navegación (art. 138 de la Ley de Aguas). Las Comisarías de Aguas son los órganos encargados de conceder autorizaciones para la práctica de navegación con fines particulares, según la Orden de 23 de febrero de 1961 en la que se regula el procedimiento correspondiente.

Navegación en embalses. Viene regulada por el Reglamento de Policía de las Aguas y sus Cauces de 14 de noviembre de 1958, el Decreto de 10 de septiembre de 1966 sobre ordenación de embalses, y las Ordenes de 19 de julio de 1967 y de 28 de junio de 1968 sobre navegación y clasificación de embalses, respectivamente.

La referida normativa está fundamentalmente integrada por disposiciones de policía y procedimentales, encomendándose a las Comisarías de Aguas la competencia sobre la tramitación y el otorgamiento de autorizaciones. La Jefatura del Servicio Piscícola emitirá informe sobre las peticiones de navegación, resolviendo la Presidencia del Gobierno la eventual discrepancia entre los Ministerios de Obras Públicas y de Agricultura. Las funciones de los Municipios quedan limitadas al informe sobre el lugar donde hayan de radicar los embarcaderos y a la información pública del expediente.

Las medidas de policía tienden a garantizar fundamentalmente la salubridad, la seguridad y las necesidades de la explotación.

El procedimiento se iniciará con una instancia del titular de la embarcación que desee navegar en cualquiera de los embalses del territorio nacional, a la que acompañará una memoria concretando el objeto de la petición, un croquis de la zona del embarcadero con la consiguiente memoria y los planos de las rampas, escaleras o procedimiento que se trate de utilizar para el uso del embarcadero. Las Comisarías de Aguas, previa petición de informe a la empresa explotadora si se trata de embalses de concesionarios o particulares, a las Alcaldías de los términos municipales en que hayan de radicar los embarcaderos y a la Jefatura del Servicio Piscícola, e información pública del expediente por treinta días, otorgará la correspondiente autorización.

Aparte de la autorización normal, pueden existir una autorización complementaria y otra especial. Aquélla se exigirá, además de la ordinaria, para la navegación en embalses clasificados como de utilidad restringida; ésta será necesaria para arcos o potencias superiores a las normales establecidas en las disposiciones que regulan la materia. Ambas deberán ser expedidas por las Comisarias de Aguas de la cuenca a la que pertenezca el embalse de que se trate.

Flotación para transporte fluvial de maderas por piezas sueltas o en almadías. Como en los supuestos anteriores, la autorización corresponde a los Servicios del Ministerio de Obras Públicas, como expresamente se indica en la Ley de Aguas y en el Decreto de 22 de junio de 1936 (en esta última disposición se dictan las normas para la tramitación de expedientes de concesión de licencias). Sin embargo, el papel que juegan aquí los Ayuntamientos es algo más importante. Aquellos cuya jurisdicción atraviesen los ríos en que la flotación ha de verificarse, deberán remitir durante el período informativo del expediente, certificación en que conste, en su caso, las épocas en que se ha practicado la flotación en cada uno de los tramos a que afecte la licencia solicitada, o si algunos o todos no han sido flotables de hecho, informando a la vez cuanto estimen oportuno para armonizar los intereses de los peticionarios con la defensa de los que con ellos puedan estar en oposición (art. 1-4.^a-b), Decreto de 22 de junio de 1936).

Igualmente deberán ser oídos los Ayuntamientos interesados, sin perjuicio de que expongan en el trámite de información pública cuanto consideren pertinente (art. 4-2.^a del citado Decreto), cuando los Servicios del Ministerio de Obras Públicas que preparan la resolución definitiva para declarar flotable un río precisen señalar una serie de datos: si se ha practicado o puede practicarse en el futuro la flotación, sitios que deben destinarse a formación y estancia de almadías y los de desembarque de maderas (artículo 4-1.^a). La declaración de flotabilidad de un río, lo mismo que la de navegabilidad, corresponde al Gobierno, según el artículo 134 de la Ley de Aguas.

B) *Policía de las zonas contiguas a los cauces.*

a) *Construcciones, obras y cultivos.*

Función esencialmente conferida al Ministerio de Obras Públicas, el Reglamento de Policía de Aguas exige la autorización de los Servicios del mismo para realizar cualquier construcción u obra en las márgenes de un cauce público o de un canal o acequia del Estado (art. 19), así como para toda clase de obras que se efectúen en la zona de servidumbre de los canales del Estado, es decir, en una extensión de 25 metros medidos desde la arista exterior de la explanación (art. 25). Necesita concesión la instalación de explosivos y su almacenamiento a una distancia menor de un kilómetro de los tramos navegables, de los canales para abastecimiento de poblaciones o de los canales o acequias de aprovechamiento (art. 14), así como el establecimiento de baños públicos, piscinas y playas artificiales en los cauces y márgenes de los ríos, cuyas peticiones, aparte del trámite de información pública, requerirán, entre otros, el informe del Ayuntamiento o Ayuntamientos donde radiquen las obras (art. 18).

Asimismo se prohíbe el establecimiento de abrevaderos, pozos, calicatas y labores mineras a menos de 40 metros del canal (artículo 25) y los abrevaderos de ganados en las proximidades de las obras de toma para abastecimiento de poblaciones ni aguas arriba, salvo en los lugares especialmente limitados por los Servicios correspondientes (art. 22). Por los mismos se adoptarán las medidas oportunas para que las plantaciones en zonas ribereñas y los cultivos y apacentamiento en las zonas de canales no causen daños a los cauces públicos (arts. 23 y 24).

Las medidas de limitación relativas a los embalses vienen dadas en el Decreto de 10 de septiembre de 1966, cuyo artículo 3.º exige la autorización del Ministerio de Obras Públicas, sin perjuicio de la competencia municipal, para cualquier construcción, instalación o actividad en los predios incluidos en una zona de 500 metros, en todo el perímetro correspondiente al nivel máximo de los embalses.

b) *Extracción de materiales.*

Prohibida por la Orden de 15 de junio de 1901 la extracción de arenas de los arroyos o corrientes de agua a fin de evitar encharcamientos y charcas que constituyesen focos de infección, la Orden de 17 de octubre de 1939 delegó en las Confederaciones la facultad de autorizar a título de precario, sin monopolio y por un plazo no superior a un año, la extracción de gravas y arenas de los cauces públicos, dando cuenta a la Dirección General de Obras Hidráulicas.

Posteriormente, las Ordenes de 11 de enero y 31 de octubre de 1964 regularon respectivamente la competencia para autorizar la extracción de áridos, que fue asignada a los órganos correspondientes del Ministerio de Obras Públicas, y el aprovechamiento de áridos en determinados tramos del río, en particular en los contiguos a zonas de interés urbano y turístico donde la demanda creciente de la construcción ha puesto en grave peligro la integridad de los cauces.

La intervención municipal en este dominio es puramente instrumental, limitándose al cumplimiento del trámite de información pública cuando los materiales extraídos vayan a ser destinados a la venta.

2. SERVIDUMBRES.

La necesidad de limitar lo absoluto del ejercicio del derecho de la propiedad en atención al interés de la comunidad o al de los particulares, pero siempre en vista del interés público, da origen a la servidumbre, gravamen impuesto por la ley en beneficio de la colectividad social.

Son varias las disposiciones que en nuestro ordenamiento jurídico se han ocupado de las servidumbres en materia de aguas. De su estudio se puede obtener la siguiente clasificación:

A) *Servidumbre de riberas.*

La Orden de 5 de septiembre de 1881 declara en su artículo 1.º que las riberas de los ríos (fajas laterales comprendidas

entre el nivel de sus aguas bajas y el de las mayores avenidas ordinarias), así como las márgenes en una zona de tres metros de ancho, estarán sometidas en toda su extensión a la servidumbre de uso público, en interés general de la navegación, flotación, pesca y salvamento, sin que puedan oponerse los propietarios. Este precepto fue recogido por el Código civil en su artículo 533.

En esta materia, es la Administración municipal la encargada de hacer respetar la servidumbre y el derecho de los propietarios ribereños, así como de deslindar la referida zona y modificarla, si bien sus decisiones, que habrán de ser publicadas, podrán ser recurridas ante la Administración central consecuente con el principio general ya enunciado anteriormente del artículo 251 de la Ley de Aguas.

Incumbe a los Alcaldes, en primer término, mantener la servidumbre que la ley impone, obligando a los propietarios ribereños a respetarla, así como proteger a éstos contra los abusos que con tal motivo puedan cometerse, comunicando a este fin las instrucciones oportunas a la Guardia Civil y guardas rurales para la inmediata ejecución de sus disposiciones (art. 2.º).

Corresponde igualmente al Alcalde del pueblo en cuyo término radique la finca, practicar a petición de parte interesada el deslinde de la zona de servidumbre si ofreciera duda (art. 3.º), así como el ensanche o estrechamiento de la misma en los casos enunciados en el artículo 4.º, también a instancia del dueño de la finca o de los usuarios de las servidumbres a que se destinen y previa la publicación de la reclamación por un plazo no inferior a quince días (art. 5.º).

Sin embargo, todas las providencias dictadas por los Alcaldes serán reclamables en todo tiempo ante el Jefe del Servicio, contra cuya resolución cabe la alzada ante el Ministro (art. 6.º).

B) *Servidumbre de acueducto.*

Todo el que quiera servirse del agua de que puede disponer para una finca suya—dice el Código civil en su artículo 557—tiene derecho a hacerla pasar por los predios intermedios, con obligación de indemnizar a sus dueños, como también a los de

los predios inferiores, sobre los que se filtren o caigan las aguas.

Dejando a un lado la adquisición de esta servidumbre por convenio entre las partes y por prescripción, nos ocuparemos exclusivamente de su adquisición por disposición de la ley.

La Ley de Aguas, en su artículo 75, reconoce la posibilidad de imponer la servidumbre forzosa de acueducto para la conducción de aguas destinadas a algún servicio público que no exija la expropiación de terrenos.

Inmediatamente después se refiere a los órganos que tienen competencia para decretar la servidumbre: el Ministro de Obras Públicas en las obras a cargo del Estado; el Gobernador de la Provincia (entiéndase el Jefe del correspondiente Servicio de Aguas) en las provinciales y municipales. Si el acueducto hubiese de atravesar ríos comunales concederá el permiso el Alcalde; cuando necesitase atravesar ríos o cauces públicos lo concederá el Gobernador de la Provincia (hoy Jefe del Servicio de Aguas correspondiente) y cuando tuviese que cruzar canales de navegación o ríos navegables y flotables otorgará el permiso el Gobierno (art. 76).

En todo caso—añade el artículo 79—deberá preceder al Decreto de constitución de las servidumbres la instrucción de expediente justificativo de la utilidad de lo que se intente imponer, con audiencia de los dueños de los predios que hayan de sufrir el gravamen y la de los Municipios o Provincias en que radican, en cuanto a éstas o al Estado afecte la resolución.

Las normas procedimentales para la tramitación de expedientes sobre declaración de servidumbre legal de acueducto están contenidas en la Real Orden de 20 de diciembre de 1852, declarada aplicable por el Tribunal Supremo en sentencia de 7 de enero de 1944, la Real Orden de 28 de septiembre de 1883 y el Decreto de 19 de enero de 1934. La petición deberá dirigirse ante el Servicio correspondiente del Ministerio de Obras Públicas, verificándose ante el Alcalde la comparecencia entre el solicitante y el dueño del predio que se intenta gravar con la servidumbre. Si el terreno sirviente fuere de propiedad municipal, el expediente deberá sustanciarse, a tenor del artículo 6.º de la Real Orden de 20 de diciembre de 1852, con el Alcalde, deliberando

sobre él el Ayuntamiento con igual número de mayores contribuyentes, pero en este caso la comparecencia se verificará ante el Alcalde más próximo y en caso de duda ante el que el Gobernador designe.

C) *Servidumbre de estribo de presa y de parada o partida.*

El artículo 102 de la Ley de Aguas, recogido diez años más tarde por el Código civil (art. 554), faculta para que soliciten la concesión de la servidumbre forzosa de estribo quienes intenten construir una presa y no sean dueños de las riberas o terrenos donde hayan de apoyarlas y el agua que por ella deba tomar se destine a un servicio público o de interés privado de los comprendidos en el artículo 77. Dicha concesión se otorgará por la Administración de la misma forma que la de acueducto ya vista.

Por su parte, el artículo 105 de la Ley de Aguas, igualmente recogido por el Código civil (art. 562), establece que «el que para dar riego a su heredad o mejorarla necesite construir parada o partidas en la acequia o regadera por donde haya de recibirlo sin vejamen ni merma a los demás regantes, podrá exigir que los dueños de las márgenes permitan su construcción, previo abono de daños y perjuicios, incluso los que se originen en la nueva servidumbre».

Si los dueños de las márgenes se opusieran, el Alcalde, después de oírlos y al Sindicato encargado de la distribución del agua, si lo hubiese, o por falta de éste el Ayuntamiento, podrá conceder el permiso. Dicha resolución municipal podrá ser recurrida ante la Administración central.

D) *Otras servidumbres.*

Aparte de las ya examinadas, la Ley de Aguas y el Código civil enumeran una serie de ellas: desagüe, camino de sirga, saca de agua y abrevadero, amarre y depósito, tránsito, etc., cuyo establecimiento, según el artículo 125 de la Ley de Aguas, compete a la Administración en los grados y términos examinados al referirnos al acueducto. No insistiremos, por tanto, en ellas.

Sí, en cambio, merece destacarse lo preceptuado por el artículo 101 de la repetida Ley de Aguas: «Las servidumbres ur-

banas de acueducto, canal, puente, cloaca, sumidero y demás establecidos para el servicio público y privado de las poblaciones, edificios, jardines y fábricas se regirán por las Ordenanzas generales y locales de policía urbana. Las procedentes de contratos privados, que no afecten a las atribuciones de los cuerpos municipales, se regirán por las leyes comunes».

III. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REALIZACION

La gestión y disfrute de las aguas públicas es una actividad que corresponde originariamente a la Administración pública, si bien el uso de dicha facultad puede trasladarse a los particulares a través de la concesión.

Analizaremos en este epígrafe la construcción de las obras hidráulicas y los aprovechamientos de las aguas públicas.

1. CONSTRUCCIÓN DE OBRAS HIDRÁULICAS.

Considerada el agua por la Ley de 1879 como un medio vivo de transformación económica que la Administración pública debe regularizar y administrar en beneficio de todos los fines ciudadanos y nacionales, se impuso desde el principio una regulación minuciosa de su uso. Ya la propia Ley de Aguas se ocupó desde los aprovechamientos de aguas fluviales o de aguas discontinuas que discurren por ramblas, rieras y barrancos y que a no mediar obras de carácter permanente para su aprovechamiento no necesitan autorización administrativa, hasta la concesión de aprovechamientos superiores a 100 litros por segundo, derivados de las corrientes continuas y construcción de pantanos de importante cabida, otorgables por el Ministerio de Fomento.

La imposibilidad de acometer los particulares las grandes obras de riego impulsó al Estado a organizar unas instituciones semiestatales designadas con el nombre de Confederaciones Sindicales Hidrográficas, con la misión de impulsar las grandes obras de irrigación. Estos organismos, creados por Real Decreto de 5 de enero de 1926, perdieron pronto su carácter mixto para

quedar reducidos a entes técnicos del Estado: las actuales Confederaciones hidrográficas. Sin embargo, la financiación por el Estado de obras que habían de revertir a los particulares fue un tema muy polémico desde la promulgación de la Ley de Aguas. La Ley de Subvenciones de 1883 fue el primer paso, si bien se refería sólo a obras para riegos. El paso definitivo había de darse por la Ley de Obras Hidráulicas de 7 de julio de 1911, conocida con el nombre de Ley Gasset, por la que el Estado brinda a los particulares, corporaciones, sindicatos y empresas positivos auxilios, desafortunadamente hoy insuficientes, para el fomento del riego y, por tanto, de la agricultura. Disposiciones posteriores, como la Ley de 24 de agosto de 1923, el Decreto-ley de 16 de mayo de 1925, la Ley de 30 de junio de 1939, el Decreto de 15 de diciembre de 1939, el Decreto de 27 de julio de 1944 y el Decreto de 20 de diciembre del mismo año, reformarán y completarán el cuadro legal.

Al objeto de delimitar las competencias de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria en materia de alumbramiento y conducción de aguas subterráneas, el Decreto de 23 de octubre de 1941 encomendó a los Servicios del Instituto Geológico y Minero todos los expedientes de alumbramiento de aguas subterráneas con destino al abastecimiento de poblaciones y obras de riego, subvencionados por el Estado, y al Ministerio de Obras Públicas todo cuanto se refiere a conducciones de aguas subterráneas ya alumbradas, depuración y almacenamiento de las mismas en la superficie, bien sea para el abastecimiento de aguas en poblaciones, bien para obras de riego, mientras discurren por cauces públicos, debiendo ser satisfechas las subvenciones con cargo a los créditos del Presupuesto General del Estado, correspondientes a los Ministerios de Industria y de Obras Públicas según los casos.

Por otra parte, la Ley de 21 de abril de 1949 sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables, delimita a su vez las competencias que sobre la materia corresponden a los Ministerios de Agricultura y de Obras Públicas, que en líneas generales es la siguiente: competen al Ministerio de Agricultura, por medio del Instituto Nacional de Colonización,

el estudio y ejecución de las obras de la red secundaria de acequias y desagües; las de repoblación forestal, plantaciones de riberas o lineales en caminos, acequias y desagües; y los caminos rurales para el servicio de las distintas unidades de cultivo. El Estado, a través del Instituto Nacional de Colonización, auxiliará la ejecución de las obras de colonización de interés local, según la Ley de 27 de abril de 1946, a través de auxilios técnicos en la redacción de proyectos, anticipos reintegrables sin interés y subvenciones. Incumben a los Servicios afectos al Ministerio de Obras Públicas el estudio y ejecución de las obras de encauzamiento y protección de márgenes de cauces públicos, abastecimiento de aguas a poblados y grandes colectores; los caminos generales de la zona y los de enlace entre los pueblos, así como los que tengan traza paralela a las acequias y desagües principales de su competencia; y las redes de acequias y desagües principales.

Integrada por 24 artículos, la Ley de 1911 se estructura en dos capítulos: el primero, relativo a construcciones hidráulicas con destino a riegos, y el segundo, referente a las obras de defensa y encauzamiento.

A) *Construcciones hidráulicas con destino a riegos.*

Se establecen en la Ley (art. 3.º) tres procedimientos de ejecución, de los que nos ocuparemos a continuación, a los que naturalmente hay que añadir el de ejecución de las obras por cuenta exclusiva de los interesados, el cual se regirá por las disposiciones concretas relativas a la correspondiente concesión.

Corresponde al Gobierno, previa información pública para determinar la zona regable y tarifas máximas para acreditar el carácter de utilidad general de la obra, en que se oirán a particulares y Corporaciones interesadas, la aprobación definitiva de los proyectos correspondientes, fijándose al propio tiempo o separadamente las condiciones para la concesión de las aguas públicas.

La ejecución de la obra se autorizará por Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta del de Obras Públicas, y se llevará a cabo por cualquiera de los procedimientos siguientes:

a) *Ejecución por el Estado con auxilio de las localidades interesadas.*

Podrá el Estado emprender la ejecución de una obra que tenga proyecto aprobado, siempre que las localidades interesadas garanticen al Gobierno auxilios en la forma siguiente:

Cuando se trate del riego de terrenos de secano, los propietarios de la mitad, por lo menos, de las tierras de la zona regable deberán comprometerse a contribuir con el 50 por 100 de los gastos de construcción de las obras, debiendo satisfacer el 10 por 100, como mínimo, en metálico y al tiempo de la construcción. Esta cantidad inicial podrá ser sustituida mediante la aportación de terrenos que con las obras deban ocuparse. El resto de lo que deje de aportarse se abonará con el aumento de 1,5 por 100 de interés anual, a partir de uno a cinco años después de la fecha de terminación de las obras en un plazo máximo de veinticinco.

Si se trata de mejoras o de ampliar regadíos ya existentes, los regantes o Comunidades de regantes legalmente constituidas deberán garantizar al Gobierno una aportación mínima durante la ejecución de las obras de un 20 por 100 de su coste más otro 40 por 100 que devenga interés, en un plazo de veinte años, contados a partir de un año después de terminadas las obras.

Los Ayuntamientos, del mismo modo que las Diputaciones provinciales y otras corporaciones, podrán contribuir a la ejecución de las obras concediendo subvenciones o auxilios a los propietarios o regantes y Comunidades de regantes, sin que éstos se consideren relevados del cumplimiento de sus obligaciones para con el Estado en el supuesto de que dichos auxilios no se hicieran efectivos.

Los grandes pantanos destinados a aumentar los caudales disponibles en varios regadíos establecidos y los que tengan por objeto complementario la regularización de las corrientes para el mejor aprovechamiento de la energía hidráulica, podrán ser construidos por el Gobierno con el auxilio de las entidades que con la mejora hayan de beneficiarse.

b) *Ejecución por empresas o sociedades con el auxilio del Estado.*

El Gobierno podrá otorgar la concesión de obras hidráulicas

destinadas a riego de terrenos de secano, si las sociedades representan por lo menos a la mitad de los propietarios de la zona regable, así como conceder una subvención que no exceda del 50 por 100 del presupuesto de las obras, y un anticipo en concepto de préstamo, hasta de otro 25 por 100 del mismo presupuesto, que se abonarán a medida que vayan realizándose los trabajos.

El mantenimiento de los límites máximos del auxilio global—275 ó 400 pesetas por hectárea según se trate de riegos estacionales o permanentes—ha hecho perder efectividad en la práctica a este procedimiento.

c) *Ejecución por cuenta exclusiva del Estado.*

Para que una obra hidráulica con destino a riego pueda ser ejecutada exclusivamente por el Estado sin auxilio de los particulares se requiere:

1. Que exista un proyecto aprobado según la ley.
2. Que no se trate de una obra de regulación, mejora o ampliación de regadíos ya existentes, salvo que se demuestre mediante una severa información pública la utilidad de la misma y ser el único modo de realizarla.
3. Que la obra esté comprendida en planes aprobados.
4. Que la obra figure con crédito en la distribución del correspondiente al capítulo de obras de riego de la Ley de Presupuestos.

B) *Obras de defensa y encauzamiento.*

El Gobierno está autorizado para llevar a cabo esta clase de obras siempre que los beneficiarios garanticen un auxilio equivalente al 25 por 100, al menos, del importe de su presupuesto, pagable en veinte años.

La propia Ley establece los medios para hacer efectivos los auxilios con la aportación gratuita de terrenos y contribución en metálico del resto del auxilio, así como los requisitos previos para que la obra pueda contratarse o ser ejecutada por el sistema de administración y que son los siguientes:

- 1.º Que los particulares o corporaciones interesadas estén

dispuestos a entregar los terrenos que dichas obras requieren o que han transferido debidamente a favor del Estado el derecho a ocuparlos.

2.º Que hayan garantizado debidamente la aportación de la mitad por lo menos del auxilio en metálico ofrecido, o formalizado, en el caso de que el Gobierno lo estime conveniente, el compromiso de aceptar un recargo en la contribución territorial de sus fincas.

2. APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PÚBLICAS. LA CONCESIÓN.

El aprovechamiento de las aguas, a diferencia del dominio, es un derecho de carácter limitado, sujeto a las condiciones expresas impuestas por el otorgante, a la propia naturaleza y objeto de las aguas y a las normas generales que establece el Poder público. Se refiere a la utilidad que las aguas proporcionan y no a las aguas en sí mismas.

Clasificados por la Ley de Aguas los aprovechamientos en comunes—los inherentes a la naturaleza pública de las aguas y que no exigen autorización o concesión especial—y especiales—los que, consumiendo el agua o impidiendo que otros la aprovechen en el mismo punto y de la misma manera, exigen concesiones especiales por parte del Poder público—, nos ocuparemos aquí sólo de estos últimos y más concretamente de los adquiridos mediante concesión administrativa.

Cuando el artículo 147 de la Ley de Aguas dice que «es necesario autorización para el aprovechamiento de las aguas públicas», se está refiriendo a los aprovechamientos especiales y está aludiendo—aunque para ello no utilice la terminología más correcta—a la figura de la concesión.

La Administración al otorgar una concesión obra discrecionalmente, por lo que no cabe formular recurso alguno contra su denegación. Sin embargo, el principio enunciado no puede llevarse a ultranza, siendo preciso reconocer la existencia de excepciones en nuestro ordenamiento jurídico: así cuando el carácter reglado viene dado por disposición legal, autolimitación de la Administración o naturaleza del bien objeto de concesión. Digna

de ser destacada es la exigencia del trámite de información pública (véase Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y Reglamento de 6 de julio del mismo año) al objeto de facilitar el acierto de la Administración y garantizar los intereses de los administrados afectados.

La Ley de Aguas fijó en su artículo 160 el siguiente orden de preferencia de los distintos aprovechamientos: 1.º Abastecimiento de poblaciones. 2.º Abastecimiento de ferrocarriles. 3.º Riegos. 4.º Canales de navegación. 5.º Molinos y otras fábricas, barcos de paso y puentes flotantes. 6.º Estanques para viveros y criaderos de peces. Un análisis de lo expuesto demuestra de un lado la desconfianza del legislador respecto al Gobierno al no encomendarle el establecimiento del orden de prioridad, y de otro, el desfase que dicha prelación fijada sobre los aprovechamientos singulares ha sufrido en los tiempos actuales. La preocupación por los aprovechamientos múltiples—sentida vagamente en la Ley de Aguas—fue la inspiradora del Decreto de 18 de junio de 1943.

Estudiaremos por separado los siguientes aprovechamientos: Abastecimiento de poblaciones, riegos y usos industriales.

A) *Aprovechamiento para abastecimiento de aguas a poblaciones.*

Función tradicionalmente municipal, como ya hemos visto en otra ocasión, su trascendencia para la salud pública y su magnitud en algunos casos no aconseja de ningún modo el abstencionismo del Estado frente a los esfuerzos de los Municipios.

La Instrucción General de Sanidad Pública de 12 de enero de 1904, en su artículo 111, reconoció a los Ayuntamientos la posibilidad de acudir al Estado al objeto de obtener subvenciones para la ejecución de tales obras, y más recientemente la propia Ley de Régimen local establece en su artículo 106 que para la efectividad de los servicios mínimos obligatorios el Estado y la Provincia proporcionarán a los Municipios ayuda financiera y asistencia técnica. Ultimamente, sin embargo, asistimos a la promulgación de disposiciones—Decreto de 10 de septiembre de 1966 y Ordenes de 11 y 19 de julio de 1967—de las que nos hemos

ocupado en otra ocasión, que han sido dadas fundamentalmente para regular las grandes obras de abastecimiento que tiene encomendadas a su cargo hoy día el Ministerio de Obras Públicas, especialmente las destinadas a satisfacer las necesidades de Madrid y su área de influencia.

En contraste con la abundante normativa de otros aprovechamientos, el de aguas a poblaciones adolece de un descuido casi total hasta comienzos del presente siglo.

La Ley de Aguas carece de importancia al respecto y no abordó por supuesto el problema de los auxilios económicos a los Ayuntamientos, limitándose a regular los requisitos que debían reunir las concesiones que podían ser solicitadas naturalmente por los propios Ayuntamientos.

El Real Decreto de 28 de junio de 1910 fue una de las primeras disposiciones aparecidas con esta finalidad, regulando la intervención del Instituto Geológico y los auxilios para los alumbramientos de aguas para abastecer poblaciones. Corresponde al Estado los trabajos de iluminación de aguas cuando sean de reconocido interés general (art. 2.º), el cual efectuará sus trabajos, bien mediante contratos, bien por administración (art. 3.º), y podrá asimismo conceder auxilios informativos y pecuniarios a las corporaciones, entidades o particulares que intenten o emprendan alumbramientos de aguas por su cuenta, siempre que, a juicio de la Comisión del Mapa Geológico, las labores proyectadas ofrezcan probabilidades de éxito (art. 7.º). Son de cargo de los Ayuntamientos los abastecimientos de aguas que ofrezcan interés meramente municipal (véase el artículo 91 del Decreto de 6 de julio de 1877), siendo de su propiedad las iluminadas por los mismos aunque el Estado hubiera contribuido con auxilios (art. 12).

El Real Decreto de 27 de marzo de 1914 determinaba un cauce legal para las subvenciones fijando un límite de 40.000 pesetas, y el Real Decreto de 9 de junio de 1925 reguló el sistema de auxilios simplificando el procedimiento, ampliándose la subvención oficial más tarde, por Decreto de 17 de mayo de 1940, al saneamiento de poblaciones.

La Ley de 27 de abril de 1946 estableció que el Estado de-

bería auxiliar las obras e instalaciones de captación y conducción de aguas destinadas al establecimiento, mejoras o ampliación del riego, o al abastecimiento de la vivienda rural, cuando el agua utilizada no requiera su previa concesión o cuando esté ya concedida (art. 2.º, ap. b).

Sistematizando las disposiciones vigentes sobre la materia, distinguiremos las normas referentes a poblaciones de menos de 12.000 habitantes y las que atañen a localidades de mayor número.

a) *Auxilios a poblaciones de menos de 12.000 habitantes.*

Se encuentran regulados en el Decreto de 17 de mayo de 1940, reglamentado por la Orden ministerial de 30 de agosto siguiente y modificado parcialmente por los Decretos de 17 de marzo de 1950, 13 de abril del mismo año, 1 de febrero de 1952, 25 de febrero de 1960 y 31 de octubre de 1963.

A tenor de dichas disposiciones, el Estado podrá contribuir a las obras destinadas al abastecimiento de aguas y saneamiento de poblaciones siempre que lo soliciten los Ayuntamientos o Juntas vecinales o parroquiales correspondientes, beneficiando dichos auxilios exclusivamente a las entidades mencionadas y en ningún caso a sociedades, empresas o entidades, quedando prohibida toda cesión de dichos beneficios. Del mismo modo tampoco tendrán aplicación estas ventajas a obras ejecutadas por las aludidas Entidades locales antes de la petición y concesión ni a la reconstrucción o reparación de obras ruinosas o abandonadas, cualquiera que sea la forma en que se hayan construido.

Son subvencionables las siguientes obras:

a) La toma, captación, conducción, incluso depósito regulador o de reserva, de aguas corrientes o manantiales, ya se trate de corrientes naturales o destinadas a otros aprovechamientos, y las de elevación mecánica complementaria de la conducción.

b) Las de alumbramiento de aguas subterráneas, acopio de las pluviales, transformación de las insalubres por procedimientos mecánicos o químicos y las de elevación de unas y otras si fuera necesario.

c) La distribución interior de las poblaciones.

d) La recogida de aguas negras, su conducción y evacua-

ción a los cauces naturales, incluso su tratamiento para hacerlas inocuas, si fuera necesario.

Se requiere, para que puedan otorgarse dichos auxilios, que los pueblos solicitantes carezcan de abastecimiento y saneamiento o no dispongan nada más que de aguas impotables o fácilmente contaminables, o en el caso de poseer aguas potables, la cantidad de éstas sea inferior a 50 litros por día y habitante; y cuando sea necesario la purificación de las aguas evacuadas, o cuando concurren otras causas no imputables a abandono o mala conservación de las obras. Igualmente es condición indispensable que las aguas que se hayan de utilizar en los abastecimientos sean química y bacteriológicamente potables y que sean, ya de propiedad de la Entidad local, ya públicas, ya privadas pero cedidas a perpetuidad por sus propietarios.

Los beneficios concedidos podrán ser los siguientes:

1. El estudio y redacción de proyectos que deberán realizarse por la Confederación hidrográfica correspondiente y por cuenta del Estado.

2. La dirección e inspección facultativa de las obras que se realicen.

3. La inspección técnica y asesoramiento a efectos de la conservación y explotación de las instalaciones.

4. Ayuda económica para la explotación, a cuyo efecto se agruparán las obras en la forma siguiente:

A) Las comprendidas en los apartados *a)*, *b)* y *c)* antes citados, pero limitando las del último de ellos a las arterias previstas para caudales que no sean menores de los dos tercios del que tenga la conducción entre el lugar de toma y el depósito o arranque de la distribución.

B) Las correspondientes al resto de la distribución interior a que se refiere el apartado *c)*.

C) Las incluidas en el apartado *d)* pero excluyendo los ramales de calles en los que no esté edificado, por lo menos, la mitad de la longitud, y las acometidas que no sean para edificios o instalaciones correspondientes a servicios del Estado o municipales.

D) Todo el resto de las de saneamiento. Los auxilios del

Estado según el Decreto de 17 de mayo de 1940 para los grupos A) y C) podían ser hasta del 50 por 100 como subvención y del 40 por 100 en concepto de anticipo reintegrable, ambos coeficientes referidos a su coste total, que, a los efectos del citado beneficio, quedaría limitado en cada uno de aquéllos a 900.000 pesetas. Para los B) y D) únicamente al anticipo del 50 por 100 de su respectivo importe con el mismo máximo de 900.000 pesetas para cada grupo. El artículo 11 del Decreto de 1 de febrero de 1952 concedió a los Municipios que estamos estudiando los beneficios de aquellos con más de 12.000 habitantes, cuando justificasen fehacientemente que no disponen de recursos para suplir el exceso del presupuesto de las obras sobre las 900.000 pesetas que fijaba el Decreto de 17 de marzo de 1950. Posteriormente, por Decreto de 31 de octubre de 1963 fueron reformados los citados auxilios, así como su importe máximo, en el sentido de aplicar al grupo de obras del apartado c) del artículo 3.º del Decreto de 17 de mayo de 1940 los auxilios establecidos para los grupos *a*), *b*) y *d*), elevándose el importe máximo para cada uno de dichos grupos a la cantidad de dos millones de pesetas.

La aprobación definitiva del proyecto, a la que había de preceder una información pública por espacio de tiempo no inferior a quince días e informe de la Comisión provincial de Sanidad, corresponde al Ministerio de Obras Públicas.

La forma de hacer efectivo por las Entidades locales interesadas el pago de su aportación, así como sus facultades (unión de dos o más Corporaciones, establecimiento de tarifas, etc.) y obligaciones (cumplimiento de compromisos, conservación de las obras, etc.) vienen reguladas en el propio Decreto de 17 de mayo de 1940.

La limitación de la ayuda estatal fue ampliada en sucesivas ocasiones hasta que el Decreto de 25 de febrero de 1960 facultó al Gobierno para elevar, en casos excepcionales, los límites de su auxilio o autorizar su complemento con los de otros Departamentos.

b) *Auxilios a poblaciones de más de 12.000 habitantes.*

Su normativa está en el Decreto de 27 de julio de 1944, modificado por el de 1 de febrero de 1952.

Los respectivos Ayuntamientos podrán solicitar los auxilios pertinentes para las obras de abastecimiento y alcantarillado cuando la dotación media por habitante y día no alcance a 200 litros o las instalaciones sean incompletas o deficientes para la prestación de servicios públicos, correspondiendo su otorgamiento al Consejo de Ministros, a propuesta del de Obras Públicas en cuyo presupuesto figurará la concesión de dichos auxilios, los cuales serán en beneficio única y exclusivamente de los respectivos Ayuntamientos, sin efecto retroactivo y en ningún caso de empresas o entidades.

Las obras susceptibles de auxilio son las mismas ya estudiadas para poblaciones de menos de 12.000 habitantes, pero incluyéndose las arterias de distribución interior prevista para caudales que no sean menores de los dos tercios del que tenga la conducción entre el lugar de toma y el depósito o arranque.

Los auxilios que se autorizan son los siguientes:

A. La subvención hasta el límite máximo del 50 por 100 del presupuesto de las obras, sin que el importe de éstas pueda exceder de una cantidad igual a la que el Municipio se haya comprometido a aportar durante la ejecución de las mismas.

B. Exacción a favor del Municipio de la décima parte de la contribución urbana y rústica del término, cuyo importe únicamente podrá ser aplicable como garantía de los empréstitos concertados, que será solicitada del Gobierno por el Ministerio de Obras Públicas una vez aprobado el proyecto.

C. Imposición en concepto de canon de mejora de un recargo que en cada caso será fijado por el Ministerio de Obras Públicas.

D. Aportación por el Estado en concepto de anticipo de la cantidad necesaria para completar la parte del importe de la anualidad del empréstito concertado que no haya podido ser cubierto con los recursos a que se refieren los apartados 1.º y 2.º. El referido anticipo no podrá exceder del 25 por 100 del presupuesto.

Las obligaciones que deben cumplir los Ayuntamientos bene-

ficiarios vienen señalados en el artículo 4.º del Decreto. Se prevé, igual que en el supuesto anterior, la posibilidad de unirse dos o más Ayuntamientos para acogerse a los beneficios que se conceden.

B) *Aprovechamiento para riegos. Las Comunidades de regantes.*

Con anterioridad a la primera Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, la administración de los aprovechamientos colectivos de aguas públicas para riegos había dado origen a una de las instituciones más interesantes de nuestro Derecho hidráulico—las *Comunidades de regantes*—y también discutidas: recuérdese la polémica MARTÍN-RETORTILLO-CLAVERO ARÉVALO sobre si son o no organismos autónomos de la Administración del Estado.

Las Comunidades de regantes son administraciones públicas dotadas de personalidad jurídica que disfrutan de autonomía tanto orgánica como funcional, aunque sometidas a la tutela del Estado y cuya finalidad primordial es la gestión de un interés público, como es el aprovechamiento de aguas públicas.

La autonomía orgánica se ha visto respetada siempre en nuestro ordenamiento jurídico. Las aparecidas antes de la primera Ley de Aguas siguen rigiéndose por sus correspondientes ordenanzas y reglas escritas o consuetudinarias, las cuales han sido respetadas por la vigente Ley de Aguas (artículos 231, 234, 257 y 258); las nacidas posteriormente tendrán la organización prescrita por los artículos 228 y siguientes de la Ley de 1879—Junta central de los interesados o comuneros, Sindicato y uno o más Jurados—, coincidentes sustancialmente con los artículos 279 y posteriores de la repetida Ley de 1866.

Su autonomía funcional supone la plena capacidad de desempeñar por sí mismas, sin que estén sometidas jerárquicamente a la Administración del Estado ni obren por su delegación, las funciones propias de su competencia.

Sin embargo, a pesar de esta autonomía funcional, existe una relación de tutela entre la Administración del Estado—ejercida esencialmente por medio de las Confederaciones hidrográficas—y las Comunidades de regantes que se manifiesta fundamental-

mente en la aprobación de las ordenanzas y reglamentos, formación de convenios entre Comunidades, reforma en la organización de los antiguos Jurados de riegos, determinación de caudales, recursos contra determinados acuerdos, etc.

En lo referente al régimen general de aprovechamiento para riegos, la Ley vigente de Aguas se ocupó del mismo en la sección 4.^a del capítulo XI de su título IV. Tras establecer la libertad de aprovechamiento de las aguas pluviales que discurren por vías públicas o cauces públicos de caudal no continuo, así como las de manantiales discontinuos, aunque para ello fuere preciso pequeñas obras (los Alcaldes deberán tomar las medidas oportunas cuando dichas obras puedan producir inundaciones o causar perjuicios al público), exigía la autorización de los Gobernadores o del Ministerio de Fomento cuando se intentara aprovechar las aguas por medio de presas, aludes o cualquier otra obra permanente.

A partir de entonces han sido numerosas las disposiciones que han regulado la tramitación de dichos aprovechamientos. La Orden de 14 de junio de 1883 y el Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927 que la modificó, constituyen las normas básicas para la tramitación y otorgamiento de las referidas concesiones.

En líneas generales, el expediente se inicia con una instancia dirigida a los Servicios del Ministerio de Obras Públicas que se publicará en los boletines oficiales procedentes. En el plazo de treinta días naturales contados a partir del siguiente de la fecha de publicación, el peticionario deberá presentar en la Comisaría de Aguas el correspondiente proyecto en concurrencia con los que presenten terceros interesados. Abiertos los mismos y efectuado el trámite de información pública mediante la inserción en los Boletines Oficiales de las Provincias correspondientes, así como en los tabloneros de anuncios de los Ayuntamientos afectados y atendidas las reclamaciones que se puedan presentar, se dictará por los órganos competentes del Ministerio de Obras Públicas la resolución correspondiente, que se comunicará, entre otros, al peticionario, opositores y Alcaldes de los pueblos interesados.

Como quiera que los aprovechamientos de aguas para riego no podrán extenderse a más tierras que las que originariamente

motivaron la concesión o adquisición del derecho al aprovechamiento, la ampliación de zonas regables deberá solicitarse de quien usufructe el derecho primitivo y éste de la Comisaría de Aguas de la cuenca respectiva según las condiciones, requisitos y procedimientos establecidos en el Decreto de 30 de diciembre de 1941.

Posteriormente, el Decreto de 8 de agosto de 1962 simplificó los trámites para la concesión de pequeños regadíos y el Decreto de 17 de marzo de 1966 reguló las concesiones a extranjeros.

La inscripción de los aprovechamientos de aguas públicas en los registros establecidos por el Real Decreto de 12 de abril de 1901 es preceptiva, según el artículo 6.º de dicho Decreto, reiterándose su obligatoriedad en diversas disposiciones posteriores—Real Decreto de 5 de septiembre de 1918 (art. 3.º), Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927 (art. 3.º), etc.—. La Real Orden de 12 de marzo de 1902, el Acuerdo de 26 de diciembre de 1927 y la Orden de 24 de julio de 1963 completan la normativa referente a los registros al dar normas para las inscripciones y para el funcionamiento de los mismos.

La importancia social de la mejora de las condiciones agrícolas ha impulsado, igual que sucedía en el supuesto de abastecimiento de aguas a poblaciones contemplado anteriormente, a una ayuda estatal.

El Estado—decía el artículo 1.º de la Ley de 7 de julio de 1905 (desarrollada reglamentariamente por la Orden de 15 de marzo de 1908)—podrá auxiliar el aprovechamiento de aguas públicas para riegos de terrenos, en las condiciones y cuantía que se señalan en esta Ley, siempre que la concesión no exceda de 200 litros continuos de agua por segundo. Posteriormente, la Ley de 7 de julio de 1911 en su artículo 21 modificó la disposición anterior, en el sentido de que el premio o auxilio que se conceda versará únicamente sobre el número de hectáreas regadas—menos de 200—y no sobre el de litros consumidos. La petición de dicho auxilio se hará constar en la instancia solicitando la concesión.

Los auxilios también se extienden a las obras de riego que no se hayan podido terminar por falta de medios económicos (Ley de 30 de junio de 1939), a las obras de mejora (Decretos de 15 de diciembre de 1939 y de 27 de julio de 1944) y a la

conservación de obras de defensa (Decreto de 27 de septiembre de 1940).

C) *Aprovechamiento para usos industriales.*

La Ley de Aguas al establecer la prelación de aprovechamientos en su artículo 160, asignó el quinto lugar a los «molinos y otras fábricas, barcos de paso y puentes flotantes». Desconocidos en aquel momento los aprovechamientos hidroeléctricos no pudieron ser obviamente tenidos en cuenta, aludiéndose únicamente a «molinos y otras fábricas». La importancia que actualmente tienen, aconseja evidentemente un cambio en el criterio de clasificación aludido.

Sustancialmente rigen aquí las mismas normas vistas en el epígrafe anterior sobre competencia del Ministerio de Obras Públicas, tramitación de expedientes y concesiones a extranjeros. Completan el cuadro legal una serie de disposiciones específicas como el Real Decreto de 14 de junio de 1921, el Decreto de 18 de junio de 1943, el Decreto de 26 de octubre de 1945 y la Orden de 3 de diciembre de 1954.