



HISTORIA INDUSTRIAL

ECONOMÍA Y EMPRESA

61

Año XXV
2016
Monográfico 1

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

F. ANTOLÍN, *Introducción.*

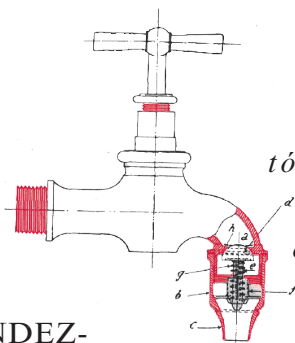
J. M. MATÉS, *Suministro de*

agua en España. M. FERNÁNDEZ-

PARADAS, *Suministro de gas en*

España. P. P. ORTÚÑEZ, *Sector fe-*

rroviario español. Un análisis his-



tórico. F. ANTOLÍN, *Gestión*

de los recursos eléctricos du-

rante el primer siglo de la in-

dustria eléctrica. Á. CALVO, *El*

teléfono en España. J. GARRUÉS,

La transición eléctrica en España.





HISTORIA INDUSTRIAL
ECONOMÍA Y EMPRESA



La REVISTA DE HISTORIA INDUSTRIAL está incluida en el *Journal Citation Reports (JCR) / Social Sciences Citation Index / Arts and Humanities Citation Index; Scopus; IN-RECS, y DICE*.

Sus artículos se referencian en *Econlit; Historical Abstracts; Dialnet; Latindex y Cindoc-Isoc*, entre otros repositorios.

REVISTA DE HISTORIA INDUSTRIAL is included in *Journal Citation Reports (JCR) / Social Sciences Citation Index / Arts and Humanities Citation Index; Scopus; IN-RECS, and DICE*.

Their articles are indexed in *Econlit; Historical Abstracts; Dialnet; Latindex and Cindoc-Isoc*, among other repositories.



HISTORIA INDUSTRIAL

ECONOMÍA y EMPRESA

61

Año XXV
2016
Monográfico 1

LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESPAÑA
EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Francesca Antolín (coord.)



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Edicions

Departament d'Història i Institucions Econòmiques
Facultat d'Economia i Empresa
Universitat de Barcelona
Avda. Diagonal, 690, 08034 Barcelona, tel.: 934 021 932, fax: 934 024 594
r.historiaindustrial@ub.edu, <http://www.ub.es/rhi>

Producció

Edicions de la Universitat de Barcelona
Adolf Florensa, s/n, 08028 Barcelona, tel.: 935 035 430, fax: 934 035 531
comercial.edicions@ub.edu, www.publicacions.ub.edu

Imprime

Gráficas Rey

Depósito legal

B-35.219-1992

N.º ISSN

1132-7200

N.º ISSN electrónico

2385-3247

Fechas de publicación

1.ª quincena de marzo, 1.ª quincena de julio, 1.ª quincena de noviembre

Este número de la *Revista de Historia Industrial* se publica en colaboración con el Centre d'Estudis Antoni de Capmany d'Economia i Història Econòmica de la Universitat de Barcelona y con la ayuda económica del Departament d'Economia i Coneixement de la Generalitat de Catalunya.

FUNDADOR Y DIRECTOR EMÉRITO

JORDI NADAL (Universitat de Barcelona)

CONSEJO DE REDACCIÓN

DIRECTOR

CARLES SUDRIÀ (Universitat de Barcelona)

EDITORES

ALEX SÁNCHEZ (Universitat de Barcelona)

MIQUEL GUTIÉRREZ POCH (Universitat de Barcelona)

VOCALES

JOAM CARMONA BADÍA (Universidad de Santiago de Compostela)

ALBERT CARRERAS (Universitat Pompeu Fabra)

JORDI CATALAN (Universitat de Barcelona)

ANTONIO ESCUDERO (Universitat d'Alacant)

ANTONIO GÓMEZ MENDOZA (Universidad Complutense de Madrid)

MATTHIAS KIPPING (York University, Toronto)

JORDI MALUQUER DE MOTES (Universitat Autònoma de Barcelona)

JOSÉ MIGUEL MARTÍNEZ CARRIÓN (Universidad de Murcia)

NÚRIA PUIG (Universidad Complutense de Madrid)

MARCELO ROUGIER (Universidad de Buenos Aires)

MAX-STEPHAN SCHULZE (London School of Economics)

LUCIANO SEGRETO (Università degli Studi, Florencia)

JAUME TORRAS (Universitat Pompeu Fabra)

COORDINADORA DE RESEÑAS

ADORACIÓN ÁLVARO (CUNEF)

CONSEJO ASESOR

FRANCO AMATORI (Università Luigi Bocconi, Milán)

ALBERT BRODER (Université Paris XII)

PERE PASCUAL (Universitat de Barcelona)

JAIME REIS (Universidade de Lisboa)

MARY ROSE (University of Lancaster)

JOHN WILSON (Newcastle University)

ADMINISTRACIÓN Y SUSCRIPCIONES

MARTA SERRA MIRALDA



SUMARIO

Introducción	11
FRANCESCA ANTOLÍN FARGAS	
La regulación del suministro de agua en España: siglos XIX y XX	15
JUAN MANUEL MATÉS	
La regulación del suministro de gas en España (1841-1936)	49
MERCEDES FERNÁNDEZ-PARADAS	
Gobernanza en la regulación del sector ferroviario español. Un análisis histórico: 1844-1941.	79
PEDRO PABLO ORTÚÑEZ GOICOLEA	
Regulación y gestión de los recursos eléctricos durante el primer siglo de la industria eléctrica	111
FRANCESCA ANTOLÍN FARGAS	
El teléfono en España: regulación sin regulador independiente, 1882-1975 .	141
ÁNGEL CALVO	
La transición eléctrica en España: de la regulación tradicional a la regulación para el mercado, 1982-1996.	183
JOSEAN GARRUÉS IRURZUN	

Introducción

● FRANCESCA ANTOLÍN FARGAS

Universitat de Barcelona

En noviembre de 2010 se celebró en Barcelona, bajo los auspicios del proyecto Redes Empresariales, y en el seno del Centre d'Estudis en Economia Antoni de Capmany, un encuentro de especialistas en la historia del desarrollo de las industrias de red durante la segunda revolución tecnológica que experimentó España desde mediados del siglo XIX. De este encuentro surgió la voluntad de coordinar esfuerzos para ofrecer una panorámica del desarrollo de aquellas industrias y servicios, con un sesgo especial: el análisis del papel del Estado como regulador, y de las consecuencias de su actuación como tal sobre los caminos adoptados por cada una de aquellas. Tras varios años de preparación, ofrecemos a nuestros lectores el fruto de aquel esfuerzo.

El desarrollo de los modernos servicios públicos se inició en la segunda mitad del siglo XIX con la expansión de los núcleos urbanos, la intensificación de las actividades industriales y comerciales y la modernización de la Administración Pública. Varias circunstancias propiciaron su desarrollo. La demanda de mejores condiciones de vida, en los núcleos urbanos, y de calidad y eficiencia de los servicios energéticos y de transporte y comunicaciones en apoyo de las actividades productivas coincidió con la mejora en las expectativas de negocio en la provisión de los nuevos servicios. Dichas expectativas se basaban en las oportunidades que ofrecían las nuevas tecnologías y la presencia de iniciativa y capital. La intervención pública fue crucial en el desarrollo de los nuevos servicios, por varias razones. Cuando se prestaban anteriormente en otras formas, como en el caso del alumbrado, la administración era ya responsable de su provisión. Además, los nuevos servicios, mayormente introducidos en nuestro país por iniciativa privada, eran industrias de red intensivas en tecnología, capital

y gestión y, como tales, requerían medidas excepcionales para su desarrollo, y de apoyo por parte de las autoridades. Asimismo, en la provisión de muchos servicios públicos se dan situaciones de fallo o ausencia de mercado, ante las cuales la Administración tiene razones para intervenir como regulador, para buscar conductas eficientes de productores y consumidores, y asegurar una buena asignación de recursos y la eficiencia distributiva. Finalmente, la intervención estuvo también relacionada con la utilización de los servicios públicos como instrumento para promover objetivos más generales de la política pública, como la modernización del país en general y de la gestión pública en particular, la aceleración del desarrollo industrial, o el control de la inflación, entre otros.

Las contribuciones a este número de la *Revista de Historia Industrial* analizan las trayectorias de desarrollo específicas de los principales servicios públicos: agua, gas electricidad, ferrocarril y teléfono. Varios elementos son comunes a todas ellas. La rápida estructuración de consorcios internacionales permitió el acceso a las nuevas tecnologías, al capital, a los protocolos para el desarrollo del negocio y al establecimiento de relaciones con las autoridades públicas. A su vez aquellas oportunidades enlazaron con iniciativas empresariales vinculadas a los principales entornos financieros del país. También surgieron dificultades comunes, debidas a la debilidad de la demanda (baja capacidad adquisitiva de la población, escasa entidad y dispersión de los usuarios industriales y comerciales), a las limitaciones en la dotación de algunos recursos primarios, y a una orografía compleja que no favorecía el establecimiento de infraestructuras imprescindibles para las industrias de red. Otro elemento común fue la intervención pública. Desde su inicio, la Administración no dispuso de recursos para asumir funciones de proveedor. La debilidad política impidió el desarrollo de proyectos ambiciosos en defensa del interés público, que requerían largos procesos de maduración. Dicha debilidad incidió también a la hora de establecer las condiciones en las que se asignaban las contratas y se controlaba el cumplimiento de las estas para el abastecimiento de los servicios. Por ello, los intereses empresariales estuvieron mejor servidos que los del común. Cuando se ejerció la autoridad del Estado se hizo en defensa de objetivos políticos frente a los económicos (radialidad del trazado del ferrocarril), o anteponiendo objetivos de política económica específica (industrialización frente a eficiencia o a justicia distributiva). De forma muy esquemática, podemos señalar algunos rasgos comunes a todos los servicios públicos considerados: se iniciaron con cierto retraso respecto de los países avanzados; en su desarrollo efectivo predominó la iniciativa privada; las medidas reguladoras tuvieron escasa incidencia; y los objetivos generales de política pública interfirieron negativamente sobre el cuidado de los sectores que nos ocupan. Todo ello explica la baja intensidad y la escasa eficiencia en la prestación de los servicios.

Junto a estos elementos comunes, cada servicio tuvo su propia historia, que hemos procurado presentar al lector de forma individualizada, pero dentro de un proyecto común que permita disponer de los antecedentes de un problema aún hoy muy vivo: el del papel de la regulación en las economías actuales.

La perspectiva histórica nos ayuda a entender el desarrollo de los servicios públicos en nuestro país como resultado de decisiones sucesivas, adoptadas ante los retos que aquellos plantean: por ejemplo, la opción entre gestión pública o privada, y las diversas medidas que van configurando el balance entre la búsqueda del bien común o la satisfacción de intereses privados o gubernamentales. Las opciones del pasado fueron creando inercias, que sin duda permiten explicar conductas actuales, y afectan a la capacidad futura de que nuestros servicios se adecuen a las necesidades del país, dentro de las directrices generales europeas.

La regulación del suministro de agua en España: siglos XIX y XX

● JUAN MANUEL MATÉS

Universidad de Jaén

Introducción

El abastecimiento de agua potable cuenta con unas características peculiares que lo convierte en un sector especialmente interesante para su estudio. En primer lugar destaca por sus elevadas inversiones en activos muy duraderos que no tienen usos alternativos. En segundo lugar, es un bien de primera necesidad que debe contar con exigencias de calidad, control sanitario, universalidad y continuidad en el suministro. Por último, su carácter de monopolio natural le permite acceder a un mercado cautivo en el que la competencia está muy regulada y es necesaria una exclusiva reglamentación.¹

Los servicios públicos de gas y electricidad han contado con abundantes estudios de historiadores, juristas y economistas. Por el contrario, el abastecimiento de agua potable ha ocupado un segundo plano y no ha generado tanta bibliografía. Sin embargo, en la última década se han multiplicado los trabajos desde la perspectiva económica, empresarial y legislativa. Las publicaciones sobre este tema en Francia y Gran Bretaña gozan de gran tradición en la historiografía contemporánea. Centrados en el siglo XIX, han sido referencia básica los trabajos de Hassan —analizando su impacto en la economía británica— y los de Millward sobre la aparición de los monopolios y su regulación en mercados competitivos, que a su vez han mostrado cómo las cuestiones de carácter político o ideológico no tuvieron tanta relevancia en el modelo implantado.² Por su parte, Brown, Guillerme, Goubert y Simson estudiaron

1. Millward (1993) y (2004a). Baldwin y Cave (1999), Fontana (2012), Ortega (2012).

2. Hassan (1985), Millward (2004b), (2004c) y (2004d), Clarke (1993), Matés (2013).

Fecha de recepción: febrero 2012

Versión definitiva: marzo 2014

Revista de Historia Industrial

N.º 61. Año XXV. 2016. Monográfico 1

la implantación de este sector en las principales ciudades europeas.³ Asimismo, los procesos de municipalización en Italia han generado un gran cúmulo de monografías.⁴ En fechas más recientes, la privatización de la industria del agua en Inglaterra y Gales ha provocado multitud de estudios sobre la regulación de los servicios públicos.⁵ En España también se han prodigado los trabajos desde ópticas como el Derecho Administrativo y la Economía, analizando la evolución y estructura del régimen de aguas,⁶ y los factores determinantes de su privatización.⁷

Este artículo estudia la evolución que ha experimentado en España el proceso de control y regulación del servicio de abastecimiento de agua potable. Tras esta introducción, se aborda en el segundo epígrafe una referencia al concepto de regulación, los diversos enfoques existentes en Estados Unidos y Europa; así como su interpretación en España, la incidencia del cambio tecnológico y una breve aproximación a la privatización británica, por la concurrencia que ha generado en los estudios sobre la ordenación de este servicio. El tercer apartado describe más detenidamente la regulación del abastecimiento de agua en España, especialmente desde la perspectiva de la normativa de aguas, las competencias de los municipios y la organización del suministro. En el cuarto epígrafe se afrontan los factores que han determinado el crecimiento de la oferta y la demanda —renta, población, urbanismo—, así como su influencia en la actividad reguladora. En el quinto, se describe la evolución y el control del régimen de tarifas como técnica regulatoria utilizada por la Administración. Por último, tras unas breves conclusiones, se incluye una detallada bibliografía.

Regulación y privatización: un análisis teórico

En este apartado se realiza una breve descripción teórica de la regulación, señalando los principales postulados que la caracterizan y remarcando las aportaciones de algunos economistas británicos y norteamericanos. A su vez, se analiza de forma sucinta la formulación que ha tenido en España a través de estudios vinculados al Derecho Administrativo y la Economía. El tercer aspecto que se aborda es la incidencia que ha tenido el cambio tecnológico en la regulación de las industrias de red. Por último, se hace una es-

3. Brown (1988). Goubert (1988), Guillerme (1988), Simson (1983), Vickers y Wrigth (1988), Bocquet, Chatzis y Sander (2014), Fernández (2014).

4. Bigatti, Giuntini, Mantegazza y Rotondi (1997). Bigatti (2014).

5. Cowan (1993), (1997) y (1998), Hanke y Walters (1987), Kim y Clark (1988).

6. Costejà, Font, Rigol y Subirats (2003), Calatayud (2013), Bukowski (2013).

7. Miralles (2004), Ruiz-Villaverde (2013), Heredia-Flores (2013), Bel (2006). González Gómez (2006), Mirás y Piñeiro (2006), Matés (2014).

cueta referencia a la experiencia británica en la regulación del servicio de agua potable.

La aparición del término «regulación», como técnica ordenadora de aspectos relativos a los servicios públicos, es relativamente reciente. Para la gestión de los servicios públicos de carácter económico, ha sido práctica común el establecimiento del monopolio y la titularidad exclusiva del Estado o instituciones afines como los ayuntamientos. En las últimas décadas se ha visto como la alternativa a la estatalización, puesto que incorpora cierto tipo de control público y social. En esencia, persigue la efectividad y disponibilidad de la prestación mediante la imposición de una serie de obligaciones (cargas de servicio público) a las empresas y usuarios, con el objetivo de cumplir los fines que señala la ley. La Administración tutela y organiza el servicio llegando a crear empresas y utilizando su potestad sobre las compañías privadas que actúan en el sector. El objetivo perseguido es obtener la continuidad y regularidad de la prestación, que el servicio llegue a todos (universalidad), con un régimen de igualdad, pero sin recurrir a su estatalización.

Desde sus inicios, el suministro de agua potable, ha exigido el establecimiento de medidas reguladoras. Esta propensión se ha debido a sus características de bien imprescindible con externalidades positivas y negativas —de vital necesidad—, y por su distintivo de monopolio natural. Asimismo, los elevados niveles de gestión que requiere para asegurar la ubicuidad, instantaneidad e inmediatez en su prestación han generado la necesidad de su regulación. La literatura reciente ha cuestionado el grado de intervencionismo al que se había llegado después de 1945 y se percibe una tendencia hacia la aplicación de técnicas reguladoras. Esta disposición se ha hecho más efectiva especialmente en Estados Unidos y Gran Bretaña. Por otra parte, se ha discutido la concepción tradicional del servicio público, nacida en el continente europeo, y se ha buscado una aproximación a la noción de «actividad regulada de interés general», más propia del mundo anglosajón.⁸

En Europa, en las primeras décadas del siglo xx, la organización de las industrias de red estuvo determinada por la situación económica y los cambios tecnológicos que se dieron en esos años.⁹ La evolución del sector exigió la incorporación de nuevas pautas de gestión y reglamentación. El liderazgo occidental en el sector ha sido evidente por los elevados niveles de calidad, cobertura, búsqueda de equidad social y protección del medio ambiente; hasta el punto de que se ha manifestado en el trasplante de sus modelos de gestión a otros países. Por un lado, ha destacado la experiencia de Francia, que se distingue por la descentralización municipal, la presencia de la empresa privada y la existencia de competencia a través de la licitación y los contratos

8. Ariño (1993), De la Cuétara (1997).

9. Lorrain (2002), Defeuille (2005), Ferreira da Silva y Cardoso de Matos (2004).

de concesión. Por otro, sobresale el modelo británico, que se ha caracterizado por la privatización de los agentes que prestan el servicio —con el fin de aprovechar las economías de escala— y por la creación de un sofisticado sistema de regulación económica.¹⁰

Los enfoques sobre la regulación son múltiples y han generado un amplio debate académico.¹¹ La literatura especializada, sobre todo la británica y la norteamericana, ha tratado la regulación económica desde perspectivas muy diversas. Algunos autores han remarcado la necesidad de la intervención del Estado para suavizar los fallos del mercado, especialmente por la presencia de monopolios u oligopolios. Este control se ha promovido a través de la regulación estatal, para evitar las deficiencias de los agentes privados y posibles riesgos sistémicos de la economía.¹² Otros han mostrado las deficiencias del intervencionismo público —estatal, regional o municipal— por los problemas de agencia.¹³ Entre los numerosos trabajos han tenido especial relevancia los estudios de Byatt sobre regulación económica desde el ámbito de los precios y las tarifas.¹⁴ En esta misma línea, Beesley ha analizado el proceso de fusiones y la nueva estructura regulatoria implantada en Gran Bretaña. A su parecer, el nuevo marco ha provocado que la competencia radique en la lucha por el control de las compañías, sin olvidar que el mercado puede fomentar una gestión más eficiente.¹⁵ En esencia, algunos autores proponen eliminar el carácter de monopolio;¹⁶ mientras que otros han abogado por la liberalización de los mercados y la reducción de barreras de entrada.¹⁷

Diversos estudios cuestionan la privatización y muestran que la gestión del agua es más eficiente con la propiedad pública, puesto que las economías de escala y alcance permiten mayor capacidad a los organismos estatales.¹⁸ La disgregación de funciones, especialmente las cuestiones medioambientales, afecta negativamente a las compañías privadas. En cualquier caso, el aspecto más relevante es la estructura del mercado en el que operan las empresas. Ante la ausencia de competencia, la regulación permite que la administración pública controle a las empresas, al mismo tiempo que defiende y supervisa los derechos de los usuarios. De este modo, la prestación del servicio de agua pasa de un monopolio público a uno privado regulado. El regulador controla el mercado y liberaliza parte de las actividades que conlleva la prestación del servicio. La construcción de una red alternativa reduce el aprovechamien-

10. Cowan (1995), Byatt (1997), Millward (2005).

11. Antolín (1991) y (1996), Bel (2006), Demsetz (1968).

12. Stiglitz (2010), Moss y Cisternino (2009).

13. Tirole (1990).

14. Byatt (1997), Bradburd (1996).

15. Beesley (1992).

16. Vickers y Yarrow (1988) y (1991), Hunt y Lynk (1995).

17. Beesley y Littlechild (1989).

18. Lynk (1993), Hunt y Lynk (1995).

to de las economías de escala, pero la «regulación de este monopolio natural» puede permitir la existencia de diversas formas de competencia.

En España, desde la década de 1990 han surgido tendencias partidarias de reducir el sector público, mediante el fomento de la privatización y con el objetivo de mejorar su funcionamiento. Términos como estatización y monopolio comienzan a cuestionarse y aparecen conceptos nuevos como regulación de la competencia, organismos reguladores y despublicación.¹⁹ El continuo cambio social, técnico y económico ha promovido variaciones en los métodos de gestión y la búsqueda de fórmulas que regulen adecuadamente estas actividades mercantiles.

La implantación del sistema moderno de abastecimiento de agua potable en España, que en buena medida ha imitado el modelo francés, adoptó la titularidad pública por parte de las administraciones locales, pero con la cesión de la gestión a una empresa privada. El control directo fue reemplazado, a través de las concesiones, por los contratos con las compañías que prestaban el servicio en régimen de monopolio. Este procedimiento conoció un proceso de ida y vuelta, y ha mostrado cómo la regulación ha sido una técnica cada vez más utilizada por la administración pública.

Desde una perspectiva histórica, su regulación contempló tres grandes etapas. La primera abarcó desde 1840 hasta 1920, aproximadamente. En este tiempo las normas reguladoras se circunscribieron a cuestiones como la duración de la concesión y la ratificación del monopolio. Una segunda etapa discurre desde la década de 1920 —con leyes proclives a la nacionalización y el Estatuto Municipal de 1924— hasta los años finales del franquismo. En este periodo, especialmente desde 1960, la regulación se hizo cada vez más efectiva a través del control de los precios y el establecimiento de tarifas impuestas por el Estado. A partir de 1975, tercera fase, surgió una nueva política regulatoria, que tuvo sus raíces en los problemas de gestión detectados en años anteriores, y que ha estado muy influenciada por factores tecnológicos en detrimento de los criterios políticos y económicos.

En este nuevo enfoque las empresas han acusado cierto desajuste entre la oferta tecnológica y el organigrama funcional; puesto que están obligadas a cubrir aspectos esenciales del abastecimiento como la ubicuidad, instantaneidad e inmediatez. A su vez, la seguridad sanitaria y la rentabilidad son otros conceptos básicos en la gestión del sistema. Tres razones explican la escasa innovación tecnológica que ha existido en décadas anteriores: la exigua com-

19. El término latino *despublicatio* es el «más preciso para significar la supresión de una titularidad pública exclusiva sobre un determinado servicio» a (Martínez López-Muñoz, 1997, p. 196). La literatura administrativista la ha traducido al castellano con la expresión «despublicación». Aunque no es correcto castellano, los especialistas la emplean para distinguirla de «privatización». (García de Coca, 1996).

petencia en la prestación, el constante crecimiento de la demanda y los elevados costes de las obras de infraestructura.

Por último, cabe mencionar la experiencia reguladora que se ha realizado en Gran Bretaña en las últimas décadas. El caso británico es una muestra concreta de la oleada de privatizaciones que se produjo en Europa a partir de 1980. Esta tendencia respondió a un conjunto de acciones económicas, financieras e ideológicas.²⁰ El motivo principal que justificó el proceso privatizador se vinculó con la necesidad de obtener ingresos para la Hacienda Pública. También tuvieron un papel relevante cuestiones como la eficiencia en la gestión, la extensión de las sociedades por acciones y el debilitamiento de los sindicatos.²¹ Existen cuantiosos y profusos estudios que describen el caso británico, tanto por la relevancia que ha tenido como por su influencia en otros países. Sin embargo, este proceso de privatización, tanto desde una perspectiva teórica como desde el análisis de sus resultados, no ha sido una referencia en el modelo regulador postulado en España en las últimas décadas. Es evidente que ha tenido una clara correlación con el debate surgido sobre los servicios públicos y ha mostrado que la regulación desempeña un papel básico para limitar el dominio que las empresas tienen del mercado. A su vez, ha generado un mayor nivel de eficiencia y ha dificultado el establecimiento de precios abusivos.

Regulación del abastecimiento de agua en España

El intervencionismo de las administraciones públicas se detecta en el afán legislador y en el creciente protagonismo de los ayuntamientos, para asumir papeles que hasta entonces habían estado muy atomizados entre diversas instituciones. La legislación liberal comenzó a otorgar mayores competencias a los cabildos municipales, muchas veces en cuestiones muy dispares entre sí como la beneficencia, la instrucción primaria, el urbanismo y los servicios sanitarios. Esta acción municipalizadora estaba auspiciada por médicos higienistas e ingenieros, que eran conscientes de las enormes dificultades que debían vencer al enfrentarse con intereses privados para resolver los problemas urbanísticos y sanitarios.

La normativa sobre aguas

En España se aprecia un incremento de la demanda de agua a lo largo del siglo XVIII. Los gobiernos ilustrados promovieron el aumento de los aprovechamientos de agua, pero respetando el viejo régimen de propiedad. Por su

20. Vickers (1993), Millward (2007).

21. Bishop y Kay (1992), Kay y Vickers (1988), López Milla (2000).

parte, el liberalismo decimonónico, intentó crear un marco legal en consonancia con los nuevos principios para la organización de los ayuntamientos y las obras públicas. A pesar de definir el agua como bien público, su regulación se mostró bastante imprecisa y tuvo un carácter privatizador. Dos elementos constituyeron el proceso: la adscripción municipal del abastecimiento a las poblaciones y la exención del pago de toda clase de derechos por su aprovechamiento. Las nuevas medidas provocaron una fuerte caída de los precios del agua, fortalecieron la propiedad privada y se fue estableciendo un régimen de concesiones a largo plazo.²²

Las leyes de aguas de 1866 y 1879 reforzaron el papel del Estado y limitaron los derechos de los propietarios privados. Asimismo, tuvieron la capacidad de sistematizar y unificar las abundantes y dispersas normas anteriores. Ambos códigos reconocían la importancia para la «salubridad pública» de los abastecimientos de agua a núcleos de población, indicaban la dotación mínima y los criterios para otorgar la concesión.²³

La normativa sobre el agua a lo largo del siglo xx fue muy prolija, especialmente a partir de 1940, y generó conflictos entre las distintas administraciones. A partir de 1982, con la llegada al gobierno del Partido Socialista Obrero Español, hubo un cambio importante en la legislación y regulación del agua. Diversos decretos adscribieron las competencias de las Comisarías de Aguas en la estructura de las Confederaciones. La Ley de Aguas de 1985 ratificó la gestión unitaria y la existencia de un único organismo en cada cuenca, al que se le asignaban todas las funciones.

Las competencias de los municipios

El Estado liberal fue cediendo a los ayuntamientos competencias y responsabilidades relacionadas con los servicios públicos. Los gobiernos municipales pasaron a ser los responsables de la planificación, organización, coordinación, ejecución y control del abastecimiento de agua. El aumento de la población en las ciudades no permitió cubrir la demanda y los cabildos se vieron abocados a ceder la iniciativa a las compañías privadas, con el fin de lograr el funcionamiento de los servicios públicos. La gama de opciones organizativas fue bastante amplia, pero esencialmente se puede resumir en la gestión directa y la cesión a empresas privadas mediante la figura administrativa de la concesión. La evolución histórica ha derivado en diferentes modos de actuación: concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento y empresa mixta.²⁴

22. Maluquer de Motes (1983), pp. 84 y 93; Vergés (1997).

23. *Revista de Obras Públicas* (1866) y (1867), p. 245.

24. *Estadística de Obras Públicas* (1895-1896), tomo II, p. 55; Núñez (2013).