

LA CONTAMINACION DE LAS AGUAS SUPERFICIALES

628.515

por

Manuel Alvarez Rico

Profesor Agregado de la Universidad Pontificia
de Salamanca

SUMARIO: I. INTRODUCCION: 1. IDEAS GENERALES. 2. AMBITO DEL ESTUDIO.—II. REGIMEN JURIDICO: 1. IDEAS GENERALES. 2. RÉGIMEN GENERAL. 3. REGÍMENES JURÍDICOS SECTORIALES.—III. PROBLEMAS ORGANIZATIVOS. 1. PLANTEAMIENTO GENERAL. 2. PANORÁMICA DE LOS ORGANISMOS CON COMPETENCIAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUPERFICIALES: A) *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*. B) *Ministerio de Agricultura*. C) *Ministerio de Industria y Energía*. D) *Ministerio de Sanidad y Seguridad Social*. 3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 4. ADMINISTRACIÓN LOCAL. 5. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS.—IV. TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS DE CONTROL DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS: 1. EL CONTROL DE LOS VERTIDOS: A) *Ideas previas*. B) *Concepto de aguas residuales*. 2. MEDIDAS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS AGUAS SUPERFICIALES: A) *Medidas previas*. B) *Técnica concesional*. C) *Medidas coercitivas*. 3. RESARCIMIENTO DE DAÑOS: A) *Daños ocasionales*. B) *Daños permanentes*. 4. INSPECCIÓN. 5. NUEVAS TÉCNICAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: LA LLAMADA ADMINISTRACIÓN CONCERTADA.—V. ESPECIAL REFERENCIA AL ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO DE POBLACIONES: 1. PLANTEAMIENTO GENERAL. 2. LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO Y

SANEAMIENTO: A) *Idea general.* B) *La recuperación de las inversiones y los gastos de funcionamiento del servicio de abastecimiento y saneamiento.*

I. INTRODUCCION

1. IDEAS GENERALES

Ya es un tópico decir que el medio ambiente es un tema de la máxima actualidad, lo cual no quiere decir que sea un problema de ahora, sino que es en nuestros días, más concretamente a partir de la década de los setenta, cuando, como dice T. R. FERNÁNDEZ (1), se inicia la «escalada» espectacular de la preocupación mundial por el tema a nivel de la calle. Puede considerarse como punto de partida de este proceso acelerado de concienciación medioambiental, por lo que a las aguas superficiales se refiere, la promulgación en 1968 de la Carta Europea del Agua. Esto ha supuesto, además de la multiplicación de las reuniones y congresos en torno a esta materia, un aumento de la complejidad orgánica y de las técnicas administrativas de intervención en esta área, apoyadas en una abundante producción normativa en todos los países. Desde otro punto de vista, ha propiciado tanto en España como en otros países el aglutinamiento de movimientos ciudadanos y de opciones políticas generalmente extraparlamentarias en torno a este tema.

Por lo que se refiere a España, este movimiento cristaliza en la nueva Constitución de 1978, en la que se eleva al más alto rango la preocupación del Estado por el cuidado y preservación del medio ambiente. Pese a ello, aún se dista en todos los países, y concretamente en el nuestro, de un nivel organizativo, doctrinal y legal adecuado que permita abordar con eficacia la solución del problema. Las causas de esta situación son muy diversas. Está en primer lugar la propia indefinición del concepto, las implicaciones económicas y políticas que comporta, ya que afecta al núcleo mismo de las grandes opciones de la colectividad. Basta considerar las enormes presiones en torno al debatido tema de las centrales nucleares y la incidencia directa de la postura que se adopta sobre

(1) T. R. FERNÁNDEZ: *El medio ambiente y las vecindades industriales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, pág. 12, y del mismo autor «Derecho, medio ambiente y desarrollo», *Civitas*, núm. 24 (enero-marzo 1980, página 5).

el desarrollo de la política industrial. Hasta el propio rumbo del desarrollo económico puede venir condicionado por la opción que se adopte en esta materia.

El crecimiento adicional de costes que supone la lucha contra la contaminación en una época de crisis económica nos lleva al importante problema de decidir sobre quién han de cargarse, en definitiva, los costes y a través de qué técnicas instrumentales debe realizarse el proceso.

Estos problemas son comunes a cualquier sector del medio ambiente, lo que exige el planteamiento de la protección del medio ambiente como un todo, pero teniendo en cuenta las características singulares de cada sector.

En efecto, en las aguas superficiales concurre, por una parte, la doble circunstancia de constituir la principal fuente de abastecimiento hídrico y el de ser un elemento natural sumamente vulnerable a las agresiones contaminantes, al ser medio receptor de la mayor parte de los vertidos de aguas usadas procedentes de los núcleos urbanos o instalaciones industriales.

Por otra parte, el especial relieve de los problemas sobre contaminación de las aguas superficiales viene determinado por su destino al uso humano, bien en forma directa, bien a través de su utilización en la agricultura para la obtención de una serie de productos indispensables para la vida, ya que la contaminación del agua produce un doble efecto perjudicial: por una parte, la degeneración de los cultivos, y de otra, permite la trasmisión a los seres humanos de elementos nocivos a su salud.

Otros problemas específicos vienen constituidos por los enormes gastos que la captación, conducción y depuración del agua lleva consigo, por la creciente escasez de la misma, la influencia de los demás sectores del medio ambiente, como el atmosférico, urbano, agrícola, etc., en la contaminación de las aguas, que imponen una solución coordinada difícil de conseguir.

Aún nos resta añadir a todo ello la deficiente organización administrativa, causa y consecuencia de un régimen jurídico inadecuado, como veremos más adelante.

Las dificultades no son menores desde el punto de vista doctrinal, al tratarse de un problema multidisciplinar más que interdisciplinar en el momento actual, que ha de abordarse desde diversas perspectivas como la económica, la jurídica, la sociológica, la política, la sanitaria, etc. Ello obliga a una parcelación del campo que da lugar a luchas fronterizas entre diversas ciencias con pre-

tensiones de exclusivismo y desconocimiento mutuo de las aportaciones realizadas. Por ello es necesario, aquí más que en cualquier otro campo científico, un espíritu de humildad, reconocimiento del sentido parcial de la contribución de cada ciencia y un intercambio de métodos, técnicas y experiencias que tienen como objeto común el medio ambiente desde sus particulares perspectivas (2).

Una dificultad adicional a las que acabamos de indicar está constituida por la indefinición misma del concepto de contaminación de las aguas, puesto que no se trata de un concepto absoluto, sino relativo, en cuanto que no toda alteración de la calidad de las aguas puede considerarse como contaminante.

No existe un criterio absoluto y único sobre el nivel de la calidad del agua, sino que está en función de diversas variables, como el uso a que haya de destinarse, las características del vertido y la consideración global del cauce.

Así, no es lo mismo el grado de calidad del agua que haya de destinarse al abastecimiento de poblaciones, que la destinada a usos industriales. Además habrá de tenerse en cuenta la capacidad de autodepuración del cauce y la índole de los vertidos. Claro que ello no debe llevarnos hasta el extremo de no reclamar un nivel de exigencia mínimo que suponga la condena de toda la vida fluvial en los cauces, como hace notar MARTÍN MATEO (3).

De todo ello se desprende que el concepto de contaminación es relativo, no pudiendo hablarse de un concepto natural de agua

(2) En este punto no estoy de acuerdo con quienes sostienen que «toda ciencia tiene su método porque método y ciencia son una misma cosa».

Antes al contrario creo en la vocación fundamentalmente universalista de los métodos y en la gran utilidad de la intercomunicación de los métodos técnicos y conceptos científicos. Esta postura mental no tiene por qué significar un cambio de papeles entre el jurista y el sociólogo o entre el médico y el economista; cada ciencia utilizará preferentemente un método, pero sin que el método sea el que identifique una determinada ciencia ni sea exclusivo de ella.

Aplicado a nuestro caso, creo que la relación del Derecho administrativo con las demás ciencias que tienen por objeto el medio ambiente es la de mantener buenas relaciones de vecindad con las demás que se necesitan mutuamente, postura que un día podría dar lugar al nacimiento de una nueva ciencia del medio ambiente surgida por hibridación de conocimientos limítrofes. En cualquier caso debe quedar claro que nuestra perspectiva en este trabajo es fundamentalmente jurídica, pero reconociendo el carácter parcial de la misma, según se expone más ampliamente a continuación.

En contra de esta tesis puede verse a T. R. FERNÁNDEZ, *ob. cit.*, pág. 21.

Por el contrario, ésta es la opinión de:

LANGROD: En *Tratado de Ciencia de la Administración*, Madrid, 1973, y LOSCHAK-CHEVALLIER: En *Science Administrative*, París, 1978.

Por lo que se refiere a España, pienso que ésta es la tesis que se mantiene en la obra ya clásica de GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración Española*, Madrid, Alianza Editorial, 1962.

(3) MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, Madrid, I. E. A. L., 1977, págs. 241 y ss.

contaminada, y ha motivado la actual falta de consenso en torno al concepto de contaminación, tanto en España como en el extranjero (4).

En este trabajo no podemos entrar en la polémica del concepto, y únicamente pretendemos dejar constancia de su existencia.

A nuestros efectos es suficiente el concepto que de contaminación de las aguas da la Ley francesa de 16 de diciembre de 1964, en la que se define la polución del agua como el vertido de residuos sólidos o líquidos, depósito de materiales o cualquier otra acción susceptible de causar deterioro o incrementar el grado del mismo en la calidad de las aguas, modificando sus características físicas, químicas y bacteriológicas.

2. AMBITO DEL ESTUDIO

Como ya hemos dicho, el medio ambiente es una de las materias en que es forzosa la interdisciplinariedad; por ello ha de ser abordada desde perspectivas distintas, como son: la sociológica, la económica, la jurídica, etc. En este momento, como es obvio, nuestra forma de aproximarnos al estudio del medio ambiente es la jurídica, pero ni siquiera esta precisión es suficiente, pues desde esta perspectiva es necesario hacer unas acotaciones del tema, ya que de otra forma el campo de análisis superaría nuestras posibilidades de tiempo y de especialización. Así que es forzoso delimitar aún más esta perspectiva, reduciéndola al campo de lo jurídico administrativo.

Este planteamiento metodológico supone aceptar desde ahora el hecho de que nuestra visión es parcial y representa únicamente una de las vertientes del problema.

De otra parte, supone reconocer la existencia de conexiones y encrucijadas con otras ciencias que tienen el mismo objeto material y el posible solapamiento en algunas zonas limítrofes.

A continuación conviene destacar que, dada la índole del trabajo y el espacio de que se dispone, el nivel de análisis será predominantemente expositivo y limitado al problema en España, y no destinado exclusivamente a los juristas (5).

(4) APARICIO FERRER: «Nuevas tendencias legislativas en torno al control de la contaminación de las aguas». Ponencia al III Simposio sobre Polución de las Aguas. Granada, 1974.

(5) Para un estudio más profundo puede consultarse, además de las obras que se citan en el presente trabajo a pie de página, la bibliografía publicada en el *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, núm. 1, enero-marzo de 1977, págs. 237 y ss.

Dentro de estas características metodológicas, se dedica un capítulo al estudio del régimen jurídico vigente en la materia, señalando al hilo de la exposición algunas de las fallas más importantes de nuestro ordenamiento jurídico vigente.

Otro de los aspectos de capital importancia en el estudio de cualquier actividad administrativa es el organizativo, tema al cual he dedicado atención en otra ocasión (6) y que considero del máximo interés, ya que los derechos y los deberes recogidos en declaraciones legales pueden quedar reducidos a bellas palabras si no se basan en una organización que los haga efectivos. Aún podríamos añadir que nuestra época se ha caracterizado como la época de las organizaciones, y es de sobra conocido que en gran parte las deficiencias que se experimentan en la defensa del medio ambiente son debidas a problemas organizativos. A esta complejidad organizativa corresponde un aumento en la cantidad y sofisticación de las técnicas interventoras, que parece el signo de los nuevos tiempos.

Finalmente se dedica especial atención al estudio del abastecimiento y saneamiento del agua a poblaciones que aunque desde el punto de vista sistemático puede quedar incluido en otros apartados del trabajo, dada su importancia e identidad propia es objeto de consideración independiente.

Debo añadir que, aun reconociendo la necesidad de un enfoque global del medio ambiente, el estudio se circunscribe a la contaminación de las aguas superficiales, quedando fuera de nuestro objetivo no sólo otros sectores del medio ambiente, sino las aguas marítimas y las aguas subterráneas, planteamiento que sólo se justifica desde el punto de vista metodológico y confesadamente parcial de nuestra aproximación al tema.

II. REGIMEN JURIDICO

1. IDEAS GENERALES

Acotado el tema, como lo hemos hecho anteriormente, con la asunción de la concreta perspectiva jurídica, de suyo viene que la primera tarea a realizar consiste en la exposición del ordenamiento jurídico en esta materia.

(6) ALVAREZ RICO: «La lucha contra la contaminación de las aguas. Problemas jurídicos y administrativos», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 177 (1973).

Pero antes de iniciar el estudio del ordenamiento jurídico español vigente en lo relativo a la lucha contra la contaminación de las aguas continentales, es necesario tener en cuenta algunas consideraciones previas. En primer lugar la de que nuestra legislación obedece a las mismas líneas generales de los derechos vigentes en otros países, es decir, se caracteriza por una gran dispersión de normas de diverso rango, multiplicidad de organismos, antigüedad de sus ordenamientos jurídicos y también tiene con ellos la nota común de tratarse de un ordenamiento en revisión (7). En este sentido son ya numerosos los borradores de proyectos de ley del medio ambiente, sin que ninguno haya superado hasta ahora la fase de anteproyecto de ley.

En general puede afirmarse que en todos los países la respuesta que el ordenamiento jurídico ha dado a estos temas no es la adecuada.

En segundo lugar conviene tener en cuenta que la gran proliferación de normas jurídicas sobre la materia hace que no podamos realizar un examen exhaustivo de las mismas, sino dar una visión panorámica del problema, distinguiendo un régimen general y unos regímenes sectoriales (8) o especiales.

2. RÉGIMEN GENERAL

La venerable Ley de Aguas de 1879 contiene también en esta materia anticipaciones realmente sorprendentes, excepcionales, en comparación con otros ordenamientos de la época (9).

En primer lugar, en el artículo 126 se abre la posibilidad de que mediante reglamentos y bandos de policía municipal se preserve la calidad de las aguas. Por otra parte, aun dentro de su espíritu generalmente individualista y poco sensible a los problemas de la colectividad, en el artículo 128 se condicionan algunos usos comunes a la conservación de las aguas en su estado de pureza (10).

(7) MARTÍN MATEO: *Ob. cit.*, págs. 265 y ss.

APARICIO FERRER: «Nuevas tendencias legislativas en el control de la contaminación de las aguas». Ponencia presentada al III Simposio sobre Polución de las Aguas. Granada, 1974.

(8) Para un examen detallado de la normativa vigente en materia de contaminación de las aguas superficiales puede verse el Repertorio de Normas elaboradas por Miguel A. ARROYO GÓMEZ y presentado a la Reunión Internacional sobre «Medio Ambiente», celebrada en Alcalá de Henares, 1972.

(9) MARTÍN MATEO: *Ob. cit.*, pág. 319.

(10) Art. 128: «Del mismo modo en los canales, acequias o acueductos de aguas

Pero tal vez el artículo más importante, desde una perspectiva global de protección de la calidad de las aguas, sea el 219, en el que se dispone:

«Cuando un establecimiento industrial comunica a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación, el Gobernador de la Provincia dispondrá que se haga un reconocimiento facultativo, y si resultare cierto el perjuicio, mandará que se suspenda el trabajo industrial hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio. Los derechos y gastos del reconocimiento serán satisfechos por el que hubiere hecho la queja, si resultare infundada, y en otro caso, por el dueño del establecimiento».

Como se ve, el artículo citado prohíbe taxativamente los vertidos perjudiciales a la calidad de las aguas. Más adelante el artículo 226 atribuye la policía de aguas y sus cauces al Ministerio de Fomento, habilitándolo para que dicte las disposiciones oportunas «para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquéllas» (11).

En este precepto se halla la base para la promulgación de una numerosa normativa por el Ministerio de Fomento y posteriormente del de Obras Públicas, actualmente Obras Públicas y Urbanismo.

También hay que recordar el artículo 240 de la propia Ley de Aguas, que sanciona con la caducidad a las concesiones que den lugar a vertidos que perturben a la salubridad y la vegetación.

De la simple exposición de los preceptos de la Ley de Aguas relativos al tema se desprende con toda lucidez su insuficiencia y el carácter puntual de los mismos, que no prestan apoyo sólido para un régimen jurídico adecuado a una sociedad industrializada. No se olvide que la Ley de Aguas, al regular los aprovechamientos industriales, estaba muy lejos de prever la instalación de las grandes industrias mineras o de las centrales nucleares en las riberas de los ríos.

Esta deficiencia a nivel legal trata de colmarse con una serie de normas reglamentarias. Se inicia ya con el Real Decreto de 21 de marzo de 1895 y sobre todo con el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, que aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento

públicas al descubierto, aunque de propiedad temporal de los concesionarios, todos podrán lavar ropas, vasijas u otros objetos, siempre que con ello no se deteriore las márgenes ni exija el uso a que se destinan las aguas que se conserve el estado de pureza».

(11) Art. 126: «Mientras las aguas corran por sus cauces naturales y públicos todos podrán usar de ellas... con sujeción a los reglamentos y bandos de policía municipal».

e infección de aguas públicas y sobre aterramiento y ocupación de sus cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas. Este Decreto, aunque a nivel rudimentario, aborda un tema importante al intentar coordinar a nivel periférico, a través del Gobernador civil de la Provincia, la actividad de los Ministerios de Industria y Obras Públicas, configurando además fórmulas de indemnización ciertamente originales y un régimen de sanciones. Su interés actual radica tanto en sus planteamientos como en el hecho de hallarse aún parcialmente vigente.

Dentro de este bloque de normas jurídicas de carácter general que intentan colmar las lagunas de la Ley de Aguas, hay que hacer especial mención del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, de 14 de noviembre de 1958, modificado por el Decreto de 25 de mayo de 1972 en el sentido de robustecer las potestades de la Administración.

Como características generales del Reglamento mencionado, pueden destacarse su preocupación por introducir un cierto grado de racionalidad en el tinglado competencial, ordenándolo en torno a una competencia prevalente del Ministerio de Obras Públicas, cuestión, no es preciso decirlo, inalcanzable en base a una norma con rango de decreto que colisiona con las competencias de otros Departamentos apoyadas en leyes.

Otra norma fundamental en este sector, aunque dictada desde distinta perspectiva, es el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 1961, que dedica también una parte de su articulado al problema de la contaminación de las aguas.

3. REGÍMENES JURÍDICOS SECTORIALES

Sobre el núcleo de la legislación de carácter general que acabamos de exponer se superponen una serie de disposiciones específicas emanadas de los distintos Departamentos ministeriales, dotadas de competencias concurrentes dictadas desde la peculiar perspectiva de cada uno de ellos y que representan en su conjunto una acción disgregadora del régimen jurídico aplicable. Aquí, por razones de espacio, no podemos detenernos en el estudio pormenorizado de cada una de ellas, y sí únicamente señalar aquellos sectores que creemos más importantes.

En primer lugar, por seguir un orden cronológico y de rango normativo, hay que destacar las normas generales en el sector sanitario, que culminan en la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944, en la que se fijan como obligaciones mínimas de los Ayuntamientos el proporcionar abastecimiento de aguas potables de pureza bacteriológica garantizada o por lo menos bacteriológicamente tolerables y la evacuación de las aguas negras y residuales e instalación de la red de alcantarillado.

Al mismo tiempo atribuye a la Dirección General de Sanidad la aprobación y vigilancia de los servicios que afecten al saneamiento, dictando las correspondientes disposiciones. Dentro de esta línea de buscar el control de la contaminación a través del ejercicio de las competencias en materia sanitaria se encuadra precisamente el Reglamento de 1961 de Actividades Insalubres, al que ya nos hemos referido.

Otro Ministerio de importante actividad en la materia de que nos estamos ocupando es el de Industria, en el marco de lo que suele denominarse policía minera. Lógicamente no es difícil ver reflejada en la normativa procedente de este Ministerio las tensiones de una acción contradictoria entre el fomento de la industria, competencia fundamental del Ministerio, y una reticente defensa del medio ambiente hídrico (12).

Finalmente hay que hacer referencia a las disposiciones dictadas en materias que caen dentro de las competencias del Ministerio de Agricultura, entre las que debe destacarse la Ley de Pesca Fluvial de 20 de enero de 1942, desarrollada por decretos posteriores. En ella se aborda el problema de la lucha contra la contaminación de las aguas como medio de defensa de las especies piscícolas. También se refiere a la protección del medio ambiente hídrico, la numerosa normativa sobre repoblación forestal y sobre conservación de suelos y ordenación rural.

Aparte de la legislación sectorial que acabamos de analizar, son numerosas las incidencias puntuales sobre la protección de la calidad de las aguas continentales que encontramos en la legislación sobre urbanismo, vivienda, turismo, protección de embalses, etc., en las que no podemos entrar para no alargarnos demasiado.

Finalmente, es muy abundante la legislación sobre vertidos, abastecimiento y saneamiento de aguas, como se verá en los capí-

(12) Véase la Ley de Energía Nuclear de 29 de abril de 1964 y el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares Radiactivas de 21 de julio de 1972.

tulos que se dedican al tema, dada su importancia y repercusión directa sobre la polución de las aguas superficiales.

A la vista de lo que acabamos de decir, no parecen precipitadas las afirmaciones que hacíamos al principio sobre la gran dispersión de la normativa sobre la materia, de la diversidad de su rango y de las contradictorias perspectivas desde las que están dictadas, reflejo muchas veces de luchas corporativas subterráneas que pretenden «acotar» zonas de influencia.

Estas deficiencias repetidamente señaladas por la doctrina y la comprobación de la real ineficacia de la actividad administrativa en esta área han propiciado un movimiento de opinión, a partir ya de la segunda mitad de la década de los sesenta (13), sobre la urgente necesidad de modificar la legislación en materia de protección de las aguas continentales, dando lugar a numerosas conferencias, reuniones y congresos, y a la elaboración de varios borradores de proyectos de leyes de medio ambiente, todos los cuales no han superado hasta ahora la fase de informe por los distintos Ministerios. De todas maneras el problema ha de abordarse a la vista de la nueva Constitución de 1978, la cual dispone en el artículo 45:

«1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales, en su caso administrativas, así como la obligación de reparar el daño».

Por otra parte, la Constitución abre un importante capítulo en cuanto a la colaboración de la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas en esta materia, como veremos más adelante.

T. R. FERNÁNDEZ (14), comentando el significado de este artículo de la Constitución en el contexto general de la misma, dice: «La

(13) Ver T. R. FERNÁNDEZ: *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, I. E. A. L., 1973.

(14) T. R. FERNÁNDEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», *Civitas, Revista de Derecho Administrativo*, núm. 24, enero-marzo 1980, pág. 9.

tensión entre medio ambiente y desarrollo no se resuelve, pues, en favor de ninguno de los dos términos de la hipotética alternativa, sino que se canaliza hacia una fórmula de síntesis, consistente en un desarrollo cualitativo que, partiendo de la situación actual, tiende a hacerla evolucionar mediante una reducción progresiva de las disfunciones y desigualdades heredadas del pasado, en un sentido, pues, de igualdad y de equilibrio tanto en el plano individual como en el colectivo o territorial».

III. PROBLEMAS ORGANIZATIVOS

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Los problemas organizativos tienen en la práctica una importancia parangonable a las declaraciones constitucionales, pues corresponde precisamente al aparato organizativo conseguir que los preceptos constitucionales no queden reducidos a meras expansiones retóricas.

Otro índice de la trascendencia de la organización viene constituido por el hecho de que nuestra época haya sido calificada certeramente como la de la «revolución de las organizaciones». De forma que puede afirmarse que el éxito o fracaso del empeño en la defensa de la calidad de las aguas superficiales se juega literalmente en la solución que se dé a las cuestiones organizativas.

De ahí que estos problemas hayan pasado a ocupar un puesto de privilegio en las preocupaciones de la doctrina científica y de los organismos internacionales.

Ahora bien, una vez destacada la importancia que concedemos a los problemas organizativos, conviene hacer a renglón seguido algunas salvedades. En primer lugar que el predominio que atribuimos a los sectores organizativos no significa que el nivel organizativo haya de incrementarse necesariamente ni que el actual sea insuficiente desde el punto de vista cuantitativo. Este es un peligro que hemos señalado en alguna otra ocasión, manifestando que ha de ponerse el mayor cuidado para que la contaminación de las aguas y del medio ambiente no sufra otra nueva contaminación, la «contaminación burocrática». El problema en España no consiste en falta de organismos cuya competencia comprenda la defensa del medio ambiente hídrico, sino, al contrario, en su

proliferación, que no puede resolverse, como es habitual, creando un organismo coordinador que cubra como un manto las vergüenzas de una organización defectuosa.

Aquí solamente nos ocuparemos de los problemas organizativos específicos de esta área, admitiendo que, desde luego, desde el punto de vista histórico, la preocupación por la defensa de la calidad de las aguas precede en el orden cronológico a la preocupación por la defensa de otros sectores del medio ambiente, dada la transcendencia de la pureza del agua como elemento indispensable para la vida y transmisor de enfermedades. Recordemos a estos efectos lo que hemos dicho anteriormente sobre la importancia de los preceptos contenidos en la vieja Ley de Aguas de 1879, conducentes a preservar la calidad de las aguas.

Este planteamiento tiene su reflejo en la competencia del viejo Ministerio de Fomento (1832), que ofrece la base de la estructura fundamental de los organismos públicos que hoy en día tienen competencia en este medio físico. De este añejo tronco pronto se diferencian dos grandes ramas: la salud pública, gestionada a partir de 1834 por el Ministerio del Interior en sus múltiples cambios de denominación, hasta que pasa a integrarse en el actual Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. De otra parte, las atribuciones del nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Agricultura e Industria y Energía, permitía a este Ministerio una fácil coordinación de las actividades que tenían por objeto este medio físico.

Pero cuando desaparece el Ministerio de Fomento (1931) y sus competencias son sucesivamente compartidas por los Ministerios indicados, de los cuales pasan a depender los correspondientes Cuerpos de Ingenieros, sin la dirección del Ministerio de Fomento, que daba sentido de unidad a su actuación, se produce la dispersión legislativa y orgánica.

Esta tendencia centrífuga ha alcanzado en la actualidad tales cotas que, como dice el propio Informe sobre Medio Ambiente publicado por la Presidencia del Gobierno en el año 1977 (15), difícilmente se puede hablar de una Administración del medio ambiente entendida en un mínimo sentido unitario. Pero no sólo esto, sino que ni siquiera a nivel sectorial de defensa de la calidad de las aguas existe una Administración unitaria, tal es el cúmulo de órganos administrativos que tienen funciones directas o indirectas sobre este medio.

(15) *Informe general sobre Medio Ambiente en España, 1977.*

La explosión de las preocupaciones por las cuestiones del medio ambiente, que adquiere ámbito universal a partir de la década de los sesenta, no logra aglutinar los diversos mecanismos organizativos que gestionaban esta materia, propiciando una acción de conjunto.

En España se crea en 1972 la Comisión Delegada del Medio Ambiente y la CIMA (Comisión Interministerial del Medio Ambiente), que tratan de responder en cierta manera a la demanda social en materia de medio ambiente, organismos que hasta el presente no sólo no han conseguido formular una política global de medio ambiente, sino ni siquiera la tarea más modesta de una coordinación de las actuaciones administrativas en el sector de la protección de la calidad de las aguas superficiales, en el que se encontraba con una tradición de amplio intervencionismo, instrumentada sobre todo a través de la defensa del dominio público.

Resultado de ello es la presencia de un mosaico de organismos públicos con competencias sobre la protección de las aguas superficiales, consecuencia del arrastre histórico, de victorias o compromisos entre diversos cuerpos de funcionarios y en todo caso orientando sus competencias desde perspectivas distintas, como veremos enseguida.

Consecuencia y a su vez efecto de esta dispersión de las competencias en torno al medio ambiente hídrico es la ineficacia en la tarea de la defensa de este campo del medio ambiente, el solapamiento de competencias y la guerra de competencias de los organismos entre sí, detrás de la cual se esconden intereses partidarios, pues no debemos olvidar que la competencia, como una nueva especie de propiedad, se ama por sus frutos económicos, de poder, de influencia y de prestigio para el organismo o cuerpo que la patrimonializa.

2. PANORÁMICA DE LOS ORGANISMOS CON COMPETENCIAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUPERFICIALES

Aquí no tratamos de realizar un estudio pormenorizado de los organismos con competencia en materia de protección de la calidad de las aguas superficiales, sino únicamente dar una visión panorámica de los más importantes en las distintas esferas de la Administración pública, y de la dificultad de coordinar sus distintas

actividades, que es la vertiente desde la cual se analiza la problemática organizativa en el presente trabajo.

A) *Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo*

El Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo es el Departamento que posee una competencia más amplia en materia de protección de las aguas superficiales, competencias que ejerce a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas a nivel central y de las Comisarias de Aguas, organismos de carácter sectorial y de ámbito circunscrito a una cuenca, creados por Decreto de 8 de octubre de 1959. Los órganos autónomos con competencias más importantes dependientes de este Departamento son las Confederaciones Hidrográficas, de las que nos ocuparemos más adelante.

B) *Ministerio de Agricultura*

El Ministerio de Agricultura tiene sus competencias orientadas a la defensa de la pureza de las aguas como medio de preservación de las especies de la fauna piscícola. Esta perspectiva ha dado origen a una gran riqueza normativa y una acción amplia basada en un frondoso aparato orgánico, tanto en la Administración central como a través de organismos autónomos como el IRIDA (Instituto para la Reforma y Desarrollo Agrario) e ICONA (Instituto para la Conservación de la Naturaleza).

C) *Ministerio de Industria y Energía*

Las competencias de este Ministerio se derivan de la potestad de policía sobre establecimientos industriales, y de policía minera (Ley 22/1973, de 21 de julio).

D) *Ministerio de Sanidad y Seguridad Social*

La lucha contra la contaminación de las aguas, desde la perspectiva de la salud pública, tiene una gran tradición en España, a través de la Dirección General de Sanidad, integrada en el antiguo

Ministerio de la Gobernación (16), tanto a través de las disposiciones emanadas como del control de los Gobernadores civiles y la Administración local en esta materia.

3. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como es sabido, la nueva Constitución española de 1978 abre la posibilidad de la instauración de un Estado policéntrico que venga a sustituir al Estado centralizado actual, si bien no configura claramente la división de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dentro de estos principios que la inspiran, una de las materias a asumir por todas las Comunidades y asumida de hecho previamente por los Entes provisionales de autonomía es la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148, 1.9.ª, de la Constitución).

En el artículo siguiente 149.1.3.ª, da un paso más y bajo el rótulo de competencias exclusivas del Estado admite sin embargo la posibilidad de una compartición de competencias sobre medio ambiente, atribuyendo al Estado la «legislación básica, *sin perjuicio de las facultades* de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Con lo que reserva al Estado la promulgación de normas básicas a desarrollar por cada Comunidad Autónoma.

Dentro de este esquema constitucional, los Estatutos vigentes hasta ahora, el Vasco y el Catalán, aprobados por Leyes Orgánicas 2 y 3/1979, de 18 de diciembre, asumen competencias importantes en este sector tanto legislativo como de ejecución (17).

Esta novísima normativa introduce un elemento más en el ya complejo panorama competencial existente, y significa un principio muy importante de innovación, de replanteamiento del problema

(16) Esta Dirección General pasó a integrarse en el actual Ministerio de Sanidad y Seguridad Social por Real Decreto 3302/1978, de 22 de diciembre, y Real Decreto 933/79, de 27 de abril.

(17) *Estatuto Vasco*: «Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de la legislación básica en las siguientes materias:

a) Medio Ambiente y Ecología» (art. 11, a).

Estatuto Catalán: «En el marco de la Legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

— Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección» (art. 10.6).

de acercamiento de la Administración del medio ambiente al interesado, de incorporación de nuevos impulsos a la tarea global de protección del medio natural, pero presenta, desde el punto de vista organizativo, nuevos riesgos que es preciso soslayar si queremos evitar que el problema se cubra con una capa burocrática insalvable. Para ello será conveniente tener en cuenta que los problemas de medio ambiente sólo pueden abordarse desde una perspectiva global, dentro de la cual la polución de las aguas es un sector muy importante. Esto tiene en nuestro caso una especial transcendencia por el hecho de que las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de cauces públicos son directamente poco importantes, toda vez que la Constitución (art. 149.1.22.^a) reserva exclusivamente al Estado las competencias sobre cauces y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad, que es precisamente el supuesto normal. Esto añade una dificultad adicional de coordinación, de cuya solución dependerá el éxito o el fracaso de todo el sistema organizativo.

Es, por tanto, de suma transcendencia que la futura Ley del Medio Ambiente articule adecuadamente el ejercicio de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas y la Administración local, evitando los riesgos de una excesiva generalización. Para ello sería conveniente deslindar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y por el Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149, y las asumidas en virtud del artículo 148 de la Constitución. En el primer caso, cuando se trata de competencias compartidas, la unidad de acción, el sentido global de la dirección de la política de defensa del medio ambiente hídrico habrá de conseguirse a través de las técnicas de coordinación, y a nivel legislativo sólo pueden hacerse formulaciones de carácter general; en el segundo caso, es decir, cuando se trata de competencias asumidas exclusivas de la Comunidad Autónoma, la esfera de actuación de ambas administraciones habrá de ser objeto de regulación más concreta, estableciendo una lista de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente.

4. ADMINISTRACIÓN LOCAL

A la Administración local se le han atribuido tradicionalmente amplias competencias en materia de protección del medio ambiente hídrico, que abarca desde el abastecimiento y saneamiento del

agua para consumo de la población hasta el tratamiento de aguas residuales, pero es precisamente en esta materia donde ha sido más profunda la incidencia de las tendencias centralizadoras.

Pueden considerarse causas de la vulnerabilidad de los Municipios frente a la acción del poder central, el carácter supramunicipal que adquieren con frecuencia los servicios de esta índole. En efecto, los términos municipales resultan insuficientes para servir de base física para el ejercicio de las competencias en materia de lucha contra la contaminación de las aguas, porque las fuentes de captación están situadas cada vez más lejos del lugar del consumo, y la magnitud del coste económico y complejidad organizativa del abastecimiento y mantenimiento de la calidad de las aguas desborda claramente la capacidad de los Municipios.

Pese a ello el Municipio debe conservar o recuperar su papel de protagonista en estos temas por el contacto físico y humano inmediato con estos problemas y por ser el cauce más idóneo a la participación ciudadana, impulso imprescindible en este área.

Por ello, en contra de nuestra opinión, opuesta en términos generales a la compartición de competencias, creemos que es insustituible cuando, como en este caso, han de encontrarse en el común esfuerzo la Administración central, autónoma y local.

Restamos añadir que de acuerdo con el régimen actualmente vigente en España, la competencia municipal está sólidamente asentada, tanto de acuerdo con la Ley de Aguas (art. 171), como de la propia Ley de Régimen local (arts. 101.c, 102.b y 103.c).

5. PROBLEMAS DE COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS

Es fácil deducir, a la vista de lo que llevamos dicho, la diversidad y solapamiento de competencias existentes en la actividad administrativa de lucha contra la contaminación de las aguas superficiales, lo que en definitiva constituye una de las causas de su ineficacia.

Las técnicas de coordinación contenidas en nuestro ordenamiento jurídico están constituidas por la prevista con carácter general en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, según el cual corresponde la centralización del expediente al Centro directivo o Ministerio que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate.

Pero el problema es precisamente ése, determinar en cada caso qué organismo tiene una competencia más específica, y la Presidencia del Gobierno, órgano a quien la propia Ley confía la resolución de los casos de duda, no ha realizado una labor trascendente en este campo. El único órgano capaz de resolver esta cuestión sería entonces el Consejo de Ministros, pero ello supone un alargamiento muy pesado en unos procedimientos en los que la rapidez es vital, para evitar que la complejidad misma sirva de paraguas a quienes infringen la ley.

Tampoco ha sido eficaz la labor de la CIMA (Comisión Interministerial del Medio Ambiente), creada en 1972, cuya actividad ha sido importante a nivel de estudio y la concienciación de los problemas medioambientales, pero que no puede asegurar una actividad global de dirección unitaria, porque sus acuerdos carecen de carácter vinculante, con lo que la eficacia de la coordinación tanto a nivel de preparación como de ejecución queda supeditada a la voluntad de sus miembros y además porque carece de los fondos necesarios para financiar las actuaciones necesarias; y estas limitaciones no sólo se producen a nivel global en cuanto a la formulación de una política de medio ambiente, sino a nivel sectorial, que es el que ahora nos ocupa. La «coordinación intrasectorial», la más necesaria, debe ser realizada como cuestión previa, pues difícilmente pueden coordinarse distintos sectores entre sí, si en cada uno de ellos, aguas superficiales en nuestro caso, no se realiza una coordinación interna (18).

El segundo escalón en la distribución de competencias estaría constituido por el ámbito natural de cuenca hidrográfica. En esta esfera habría de rescatarse como pieza maestra del mismo a las Confederaciones Hidrográficas, únicas que por su constitución, aparato técnico, experiencia en la integración de intereses dispares, tanto públicos como privados, pueden ofrecer una estructura adecuada para la defensa de la calidad de las aguas. Como es bien sabido, las Confederaciones Hidrográficas fueron creadas en el año 1926 sobre una base territorial de cuenca, autonomía jurídica y financiera integradora de los distintos intereses de la cuenca, constituyendo uno de los primeros ejemplares de planificación regional de los recursos naturales (19).

(18) *Informe general sobre Medio Ambiente en España*. Presidencia del Gobierno, 1977, pág. 933.

(19) MARTÍN RETORTILLO: «Trayectoria y significado de las Confederaciones Hidrográficas», *Revista de Administración Pública*, núm. 25.

El transcurso del tiempo y los avatares políticos han formado un arrastre tecno-burocrático, del que habrían de desprenderse, lógicamente, recobrando su pristino espíritu.

Este nivel regional sería el básico desde el punto de vista de la planificación y financiación, incorporando en las estructuras de la Confederación, con un peso prevalente, a la Administración local.

El último escalón estaría constituido por la Administración local; como órgano especializado y de gestión directa de la materia, habría de analizar el peso de la actividad administrativa, con el apoyo del Estado, financiero, técnico y organizativo, mediante una articulación adecuada de las respectivas competencias.

No ha tenido más éxito la coordinación a nivel periférico. Los Gobernadores civiles asumen las funciones de dirección y coordinación de la actividad de todas las delegaciones ministeriales en Provincias en el campo del medio ambiente, así como la de vigilar las actuaciones y acuerdos de las Corporaciones locales que afecten a estos temas (20). No obstante, la actividad de estas autoridades en la defensa del medio ambiente hidrico no puede ser eficaz con carácter general y sólo ha tenido relieve sobre situaciones concretas.

Las razones de esta falta de operatividad son las mismas que en otros sectores de la actividad administrativa: el carácter predominante político o de garante del orden público, la falta de medios financieros y la oportuna estructura administrativa, a lo que han de añadirse el propio peso de las deficiencias de carácter general a que nos hemos referido. Por otra parte, la necesidad de un planteamiento conjunto de la actividad administrativa en esta materia desborda ampliamente la esfera de poder de los Gobernadores civiles.

En definitiva, la coordinación no es, como parece darse a entender a veces, un principio que cura todas las deficiencias organizativas, sino que simplemente armoniza, da un sentido acorde a las organizaciones que son en sí correctas. La coordinación en otro caso únicamente añade una complejidad más al aparato organizativo o disimula una inadecuada distribución de competencias.

Por ello el problema organizativo no es simplemente un problema de coordinación, sino de una distribución de competencias

(20) Ver Decreto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958, artículos 25 a 34. Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (arts. 9, 16 y 17).

de nueva planta. Desde nuestro punto de vista, esta nueva distribución habría de ordenarse a tres niveles: nacional, de cuenca hidrográfica y local (21).

A nivel nacional llevaría consigo la revitalización de la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y de sus órganos de trabajo; la competencia a este nivel sería de dirección, coordinación y control.

IV. TECNICAS ADMINISTRATIVAS DE CONTROL DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS

1. EL CONTROL DE LOS VERTIDOS

A) *Ideas previas*

A la complejidad organizativa de la Administración en materia de medio ambiente hídrico, a la que nos hemos referido en el capítulo III, corresponde una gran multiplicidad en las técnicas utilizadas por la propia Administración en su actividad interventora en este campo. En efecto, cada uno de los múltiples órganos con competencia en el asunto utilizan técnicas propias con distintas formas de intervención en materias concretas como las relativas a la protección de las masas de agua que requieren una calidad superior en función de la pureza necesaria por las especies piscícolas que la habitan (22), el régimen especial de los ríos guipuzcoanos (23) o de protección de los embalses en base al Decreto de 10 de septiembre de 1966, etc.

En este trabajo sólo podemos referirnos a una serie de técnicas comunes o tipo, aun reconociendo lo convencional que resulta esta terminología cuando se trata de aplicarla al caso presente, donde la legislación es, por emplear el tópico, «profusa, confusa y difusa», la organización compleja y como consecuencia y causa al mismo tiempo, las técnicas son variopintas.

(21) En este sentido pienso que habría de matizarse la tesis de T. R. FERNÁNDEZ de coordinación medio ambiental a través del planeamiento territorial. «Derecho, medio ambiente y desarrollo», *Civitas, Revista de Derecho Administrativo*, núm. 24, páginas 9 y ss.

También se refiere al tema genéricamente VELOSO PUIG: «Medio ambiente y planificación territorial», *Documentación Administrativa*, núm. 188 (1979), págs. 5 y ss.

(22) Decreto de 13 de marzo de 1953.

(23) Decreto de 23 de diciembre de 1971.

Hechas las anteriores acotaciones al tema, tenemos que detenernos, aunque sea brevemente, en la consideración de una serie de conceptos instrumentales que hemos de utilizar en el análisis subsiguiente.

Característica común a nuestra legislación en esta área es la de contemplar focalmente la protección de la calidad de las aguas mediante el control de los vertidos a cauces públicos y sólo excepcionalmente de otros agentes contaminantes que actúan a través del subsuelo o son arrastrados por las lluvias hacia los cauces.

Mención aparte merecen los vertidos urbanos que se producen mediante el alcantarillado, tema que por tener una normativa y características propias es objeto de tratamiento independiente en el capítulo siguiente.

B) *Concepto de aguas residuales*

La Orden ministerial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 4 de septiembre de 1959 prohíbe el vertido directo o indirecto de aguas residuales en los cauces públicos, considerando como residuales a aquellas «cuya composición química o contaminación bacteriológica pueda impurificar las aguas con daño para la salud pública o para los aprovechamientos inferiores, tanto comunes como especiales».

Posteriormente la Orden ministerial del mismo Departamento de 9 de octubre de 1962, sobre normas complementarias para el vertido de las residuales, dice en la norma primera, segunda, «a los efectos señalados en el artículo 1.º de la Orden ministerial, se entenderán por aguas residuales las que de algún modo produzcan alteraciones perjudiciales en las características físicas, químicas, bacteriológicas y biológicas de las aguas públicas a las cuales aquéllas vierten o lleven en suspensión cuerpos sólidos».

Como se ve, se trata de formulaciones genéricas que no concretan el grado de impurificación tolerable ni lo que haya de entenderse por polución hidráulica.

En una línea similar, la Ley de 20 de febrero de 1942, sobre pesca fluvial, prohíbe «alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas, con cualquier fin, materias o sustancias nocivas a la población fluvial, quedando

obligados los dueños de las instalaciones industriales a montar los dispositivos necesarios para anular o aminorar los daños que a la riqueza piscícola pudieran producirse».

Es evidente que estas actuaciones indirectas sirven de poco para establecer una disciplina clara sobre la calidad del agua, y más bien se ordenan a basar un sistema de control flexible, es decir, se basan en la potestad discrecional de la Administración, que en cada caso le permitirá conjugar las distintas variables, es decir, la naturaleza de las sustancias vertidas y las características del cauce receptor; tampoco ayuda mucho la clasificación que hace la mencionada Orden ministerial de 1959 en cursos de agua protegidos, vigilados, normales e industriales.

La Orden ministerial mencionada clasifica como cursos de agua protegidos a aquellos por los que circulan aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones y que requieren especial protección; vigilados, los cursos de agua destinados a aprovechamientos objeto de especial atención, tales como pesca; cursos de agua normales son los que no requieren especial atención, por no requerirlo los aprovechamientos existentes, tales como los hidroeléctricos, y finalmente los cursos de agua industriales son los que en principio pueden admitir cualquier grado de contaminación, por estar utilizados en su totalidad para usos en los que no es necesaria una especial calidad de las aguas. Este último supuesto supone el reconocimiento expreso de la muerte del cauce o la real impotencia de la Administración e incluso de la propia economía, dice MARTÍN MATEO (24), para devolver a determinados cauces a un nivel de calidad imprescindible para el respeto a las mínimas constantes ecológicas.

Como ya hemos dicho, no cabe duda de la importancia fundamental, desde el punto de vista de la protección de la calidad de las aguas, de la relación vertido-cauce. Ahora bien, las posturas que pueden adoptarse, desde un punto de vista operativo, son fundamentalmente dos; una de ellas consiste en establecer límites máximos y mínimos de tolerancia en función de la capacidad de asimilación de cada sistema o dejar en manos de la Administración la valoración de estos factores.

En España, la legislación vigente adopta el último de los sis-

(24) R. MARTÍN MATEO: *Ob. cit.*, pág. 375.

temas indicados, conjugándose en definitiva discrecionalmente por la Administración en cada caso las variantes: naturaleza del vertido y características del cauce receptor, pero sin fijar cuantificación alguna ni límites mínimos de tolerancia a nivel de norma general.

El establecimiento de cánones más estrictos aparece con carácter general en Circulares de la Dirección General de Obras Hidráulicas, concretamente en la de 21 de julio de 1960, pero con independencia de que los módulos de tolerancia puedan considerarse excesivos, el escaso rango de tales disposiciones hace que su operatividad práctica deba cuestionarse.

Posteriormente, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 incide en el tema (arts. 2.º, 3.º, 16 y 17), obligando a depurar las aguas por procedimientos adecuados, a menos que se prevea la autodepuración estableciendo unos límites más estrictos, exigiendo que las aguas reúnan en el momento del vertido al cauce público un contenido inferior a 30 mg/litro de materia en suspensión, no rebasando el D. B. O. (demanda bioquímica de oxígeno) 10 mg/litro de oxígeno, límites más estrictos que los establecidos por la Orden ministerial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pero cuya efectividad práctica es dudosa.

2. MEDIDAS DE INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS AGUAS SUPERFICIALES

La Administración, para garantizar el cumplimiento de los deberes que le incumben en defensa de la calidad de las aguas, tiene una serie de potestades que a su vez se traducen en técnicas diversas de actuación. Para el estudio de estas técnicas utilizaremos un sistema convencional, distinguiendo entre medidas previas y medidas de coacción.

A) *Medidas previas*

La legislación vigente exige una autorización administrativa previa a la realización de vertidos residuales a cauces públicos de aguas. Esta tendencia se inicia ya con el Decreto de 1900, reiterán-

dose en la Orden ministerial de 1959, en la que se les atribuye tal competencia a las Comisarías de Aguas, aunque concurriendo con competencias de otros organismos como los Ministerios de Agricultura en materia de pesca, Industria para autorizaciones industriales, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Turismo (Ministerio de Comercio y Turismo), aparte de la intervención de los Ayuntamientos en el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales de apertura y en la red de saneamiento a la que pueden verter también los residuos las industrias de la localidad.

B) *Técnica concesional*

Las concesiones y autorizaciones son los instrumentos jurídicos que el Derecho administrativo ha elaborado tradicionalmente para que los particulares pudiesen utilizar de forma especial y privativa los bienes de dominio público, entre los que se encuentran las aguas públicas.

Ahora bien, la distinción entre autorizaciones y concesiones ha sido siempre cuestión problemática; en lo que se refiere a las concesiones de aguas públicas la duda surge en la propia Ley de Aguas, en la que no se distinguen claramente ambas figuras, utilizando las palabras concesión y autorización como sinónimos (25).

En nuestro caso podría reservarse la palabra autorización a los casos de vertido a cauces públicos únicamente, mientras que la concesión comprendería aquellos otros en que se habilita la posibilidad de disponer además de caudales públicos y por tanto el control es teóricamente mucho más eficaz. Ahora bien, la distinción entre ambas figuras se borra en los supuestos en el que se imponga la obligación de devolver las aguas al cauce una vez depuradas.

Por otra parte, conviene resaltar que el mecanismo concesional ofrece mayores posibilidades de control debidas al mejor conocimiento de la índole y características prácticas de los vertidos, así como mayores posibilidades coactivas a través de la habilitación para declarar la caducidad de la concesión por incumplimiento de la cláusula de vertido, con lo que acarrearía la caducidad de la concesión de la utilización del agua misma.

(25) ALVAREZ RICO: *Las concesiones de aguas públicas superficiales*, Madrid, Montecorvo, 1969.

C) *Medidas coercitivas*

En primer lugar conviene hacer énfasis en el hecho de que en la normativa vigente para la protección del medio ambiente hídrico predomina su carácter sancionador, careciendo de incentivos eficaces que pudieran impulsar la adopción de medidas correctoras; éstas vienen imbricadas en los auxilios para abastecimiento de agua a poblaciones, tema al que por su importancia dedicaremos el capítulo siguiente. No es que desde aquí pretendamos hacer una crítica al sistema de integración de ambos aspectos, sino que queremos destacar que el planteamiento legal y financiero está hecho fundamentalmente desde la óptica del abastecimiento de aguas y resulta un sistema parcial e incapaz de suyo para abordar globalmente el problema de los estímulos a la actividad anticontaminante. Aparte, claro está, de que estos auxilios se canalizan únicamente hacia los Entes públicos, fundamentalmente los Municipios, quedando fuera de su radio otras entidades.

Otra de las notas características del sistema coercitivo montado para la protección de la calidad de las aguas, consecuencia de la repetida madeja de órganos con competencias en la materia, es el marcado carácter sectorial de las medidas coercitivas. En este sentido, puede afirmarse que todas las autoridades y órganos que intervienen tienen su propio aparato coercitivo, normas, procedimiento, multas e inspección propia, lo que paradójicamente no supone la creación de una situación de coerción real, sino que la propia maraña competencial puede constituir un freno a su eficacia.

De todas maneras, con las reservas a que hemos hecho referencia, y convencionalmente, puede hablarse de un procedimiento general sancionador, regulado en el capítulo 5.º del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, de 1958, modificado por Decreto de 25 de mayo de 1972.

Este procedimiento, que por lo demás no presenta grandes novedades, se tramita en las Comisarías de Aguas, órganos dependientes de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

El mencionado organismo dicta la oportuna resolución, previa audiencia del interesado e informe de la Delegación Provincial de Industria cuando se trata de aguas residuales industriales (art. 42 del Reglamento). Curiosamente no establece expresamente el infor-

me de otros organismos en el caso de aguas residuales no industriales. Contra la resolución de las Comisarías de Aguas puede interponerse recurso de alzada ante la Dirección General de Obras Hidráulicas en el plazo de quince días.

Por lo que se refiere a las cuantías de las sanciones, éstas van desde multa de 10.000 pesetas hasta 20.000 en caso de reincidencia (Decreto 1972) (26) y la suspensión de actividades, que puede acordarse por el Gobernador civil.

También está prevista la posibilidad de revocar la autorización o declarar caducada la concesión por incumplimiento de las condiciones de la concesión, lo que acarrearía en muchos casos la clausura de la industria si la autorización de vertido o la concesión son imprescindibles para el funcionamiento y la obligación de resarcimiento de daños de la que se habla a continuación.

3. RESARCIMIENTO DE DAÑOS

Las normas que acabamos de citar manifiestan reiteradamente que las sanciones recaídas en los expedientes sancionadores lo son sin perjuicio de la obligación de resarcir los daños ocasionados a los particulares o a la colectividad y de las eventuales responsabilidades penales.

Desde la perspectiva jurídico-administrativa hay que dejar constancia que el derecho a resarcimiento tiene una amplia tradición entre nosotros, y ya el Reglamento de Enturbiamiento de 1900 recoge un dispositivo reparador en base al concierto de los dueños de las minas con los Ayuntamientos perjudicados. Esta disposición, por cierto, ofrece un principio de lo que ahora se llama administración concertada, a la que nos referiremos más adelante.

En todo caso, conviene tener en cuenta las distintas clases de daños que pueden ocasionarse con la contaminación, cuyo estudio justificaría por sí solo un amplio espacio. Aquí sólo podemos destacar los dos bloques más importantes, desde una perspectiva general.

(26) En el caso de los ríos guipuzcoanos esta multa puede alcanzar hasta 100.000 pesetas.

A) *Daños ocasionales*

Una parte de los atentados a la calidad del agua se producen como consecuencia de accidentes por fallo de dispositivos de las fábricas, rotura de diques de contención, escapes radiactivos, etc., pero otras veces son ocasionados por vertidos intencionados a través de los cuales se eliminan sólo productos tóxicos que ocasionan importantes daños.

En estos casos, tanto el Reglamento de Policía de Aguas (artículos 34 y 35), como el Reglamento de Pesca (art. 18), previenen la reparación de estas consecuencias a costa de los causantes de los perjuicios; el resarcimiento de estos perjuicios podría obtenerse, de acuerdo con la legislación vigente, por vía administrativa, aunque desconocemos si en algún caso la Administración ha practicado esta vía.

B) *Daños permanentes*

Pero más graves que estos daños ocasionados son los de carácter permanente, propiciados por distintas causas. Entre ellas cabe citar el deficiente funcionamiento de la Administración, la demora de la tramitación de las multas, la complejidad misma del aparato organizativo y legal, que representan una real incitación a la transgresión de las normas sobre protección del medio ambiente. En efecto, resulta más «económico» pagar las multas de hasta 20.000 pesetas que instalar costosas instalaciones depuradoras de las aguas.

A esto hay que sumar los conflictos de intereses económicos entre los distintos tipos de aprovechamiento, que hasta ahora se han decidido en favor de los usos industriales.

Por ello, y la realidad es buena prueba de ello, las medidas sancionadoras son por sí solas insuficientes para la protección del medio ambiente hídrico y han de completarse con el resarcimiento de los daños ocasionados y con incentivos que eviten preventivamente la contaminación, aspecto, tal vez, el más necesitado de reforma en la legislación española.

En definitiva, hay que reconocer que nuestra legislación es muy deficiente en estos extremos.

En efecto, no puede considerarse suficiente la declaración del artículo 35 del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, en el que se dispone que si se produjeran daños en la calidad de las aguas, su coste estará determinado por el coste del tratamiento del vertido.

Aún resulta más permisiva la Ley de Pesca Fluvial, que en su artículo 6.º dispone algo que se comenta por sí solo:

«Si no hubiera posibilidad de armonizar los intereses agrícolas con los de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos y daños industriales y explotaciones, y éstas por su importancia deban ser preferidas, quedarán obligados los concesionarios y dueños al pago de un canon anual, en concepto de resarcimiento de daños, cuya cuantía fijará la Dirección General de Montes, a propuesta de las Jefaturas del Servicio Piscícola, con audiencia del interesado».

El canon de vertido se configura aquí ciertamente de forma original y de naturaleza jurídica muy discutida, pero su carácter compensatorio de los daños ocasionados parece innegable.

4. INSPECCIÓN

Para la efectividad de las medidas administrativas, la Administración disfruta la potestad de inspeccionar los lugares e instalaciones desde los que puede atentarse contra la calidad de las aguas, y de acceder a los cursos que pretende vigilar.

A estos efectos, conviene recordar que cada uno de los organismos con competencia en materia de polución de las aguas continentales posee su propia inspección para comprobar el cumplimiento de sus normas específicas. Ello no obstante, aquí sólo tratamos de la que podíamos llamar inspección común o general, que se realiza a través de las Comisarías de Aguas, para evitar perders en los meandros de este problema.

Las Comisarías de Aguas deben comprobar periódicamente el grado de calidad de los caudales circulantes por el cauce aguas abajo del punto de vertido. La normativa vigente sobre el tema señala detalladamente que el personal de las respectivas Comisarías de Aguas visitará, previo aviso o sin él, las instalaciones de tratamiento.

Estas operaciones de inspección y comprobación del vertido comprenderán la toma de muestras de aguas residuales (Orden ministerial de octubre de 1962).

La citada Orden ministerial establece que la toma de muestras se realizará en el mismo vertido, en el cauce receptor y aguas arriba del punto de vertido, levantándose la correspondiente acta circunstanciada firmada por el representante de la Comisaría y el titular del vertido. Las mencionadas muestras, junto con una copia del acta, se remitirán en un plazo máximo de veinticuatro horas al Laboratorio de Análisis del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo o aquel que disponga la Comisaría.

En la redacción dada al Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces por Decreto de 25 de mayo de 1972 se refuerzan las potestades inspectoras de las Comisarías, disponiendo la posibilidad de acceso a través de las propiedades privadas para inspeccionar las obras e instalaciones, y que la resistencia de los particulares a la ejecución de lo ordenado por la Administración podrá considerarse desacato a la autoridad.

Además, para el ejercicio de sus facultades de inspección y ejecución, las Comisarías de Aguas podrán interesar la colaboración de los Alcaldes y Gobernadores civiles, quienes deberán prestar el auxilio con los elementos coercitivos de que disponen.

5. NUEVAS TÉCNICAS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA: LA LLAMADA ADMINISTRACIÓN CONCERTADA

Conviene reiterar una vez más que las medidas coercitivas y la exigencia de reparar los daños por sí solos no garantizan una efectiva calidad de las aguas, sobre todo cuando se trata de que la realización de obras costosas o la clausura del establecimiento contaminante pudiera causar graves perjuicios sociales y económicos (27).

(27) La Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 14 de abril de 1980 (BOE del día 23 de abril) lo reconoce así en su Exposición de Motivos: «La creciente necesidad de defender la calidad de las aguas públicas exige—sin perjuicio de los trabajos que se realizan para actualizar la normativa que regula esta materia—intensificar las acciones de la Administración en la aplicación de la normativa vigente. Ello obliga a las Comisarías de Aguas, como Organos encargados de aplicar el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, a imponer sanciones económicas y exigir indemnización por daños al dominio público; medidas punitivas que, por sí solas, no garantizan siempre una efectiva protección de la calidad de las aguas, como ocurre cuando la solución técnica exige largos plazos para la ejecución de las obras y la clausura del vertido pudiera ocasionar graves problemas sociales y económicos que es preciso ponderar. Por otra parte, sólo el expediente sancionador permite conocer la mayor o menor predisposición del causante del vertido para corregir la contaminación y, sin embargo, es una de las circunstancias que, para graduar la responsabilidad, debe tenerse en cuenta, conforme al artículo 31 del Reglamento citado».

Por ello es necesaria la diversificación de los instrumentos de acción y así como su sofisticación; la tricotomía clásica que divide la actividad de la Administración en la actividad de policía, fomento y servicio público, ha sido definitivamente superada, dando paso a otra serie de técnicas y de métodos de acción y control.

El Estado ha dejado de ser una organización autárquica que actuaba por sus propios y exclusivos medios, y hoy debe coordinar su acción con las entidades extraestatales, con las empresas, sindicatos, organizaciones de defensa del medio ambiente; aparte de ello está la llamada administración concertada, que incluye la realización por contrato con empresas privadas de importantes funciones públicas y la orientación de las actividades privadas en el sentido de los intereses públicos, donde ambas organizaciones se instrumentalizan recíprocamente (28).

El *imperium*, que es el método típico de la acción estatal, sin dejar de existir, se ha visto adicionado por la utilización de una serie de estímulos económicos y jurídicos.

Esta tendencia característica de la Administración moderna tiene su máximo grado de interés en materia de protección del medio ambiente, donde las técnicas clásicas, basadas en la coacción, han resultado ineficaces. Así pues, la colaboración Ente-Administración y administrados es una necesidad en la actuación en esta materia. Esta colaboración puede canalizarse a través de diversos sistemas organizativos, como las agrupaciones o empresas de vertidos, asociaciones de cuenca, consorcios, etc.

Otros cauces de colaboración están constituidos por la información pública, la concienciación sobre estos temas y los planes de investigación conjunta.

A todo ello ha de unirse un amplio régimen de subvenciones y desgravaciones fiscales, de forma que la promoción de participación de los ciudadanos y las medidas de estímulo pasen al primer plano de la actividad administrativa en esta materia.

En esta línea parece querer inscribirse la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 14 de abril de 1980, que desarrolla los capítulos IV y V del Reglamento de Policía de Agua y sus Cauces. En ella se prevén, además de una serie de garantías técnicas en los proyectos de corrección de vertidos, la posibilidad, por otra parte

(28) GARCÍA PELAYO: «El crecimiento de la complejidad estatal», *Revista de la Opinión Pública*, núm. 49, pág. 12.

ya existente, de que los Municipios implanten tarifas económicamente suficientes para la depuración de vertidos municipales y la autorización para que las Comisarías de Aguas puedan promover las agrupaciones de causantes de vertidos.

Aunque no cabe duda de la insuficiencia de estas medidas, sobre todo cuando excluye cualquier tipo de ayuda económica y además están contenidas en una disposición normativa de rango subalterno; sin embargo, puede ser síntoma de una reflexión sobre el problema y de una eventual apertura de las técnicas utilizadas hasta ahora.

V. ESPECIAL REFERENCIA AL ABASTECIMIENTO DE AGUA Y SANEAMIENTO DE POBLACIONES

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El saneamiento suele ir unido al abastecimiento de agua a los núcleos urbanos, tanto desde el punto de vista de la utilización del agua como desde el punto de vista de su regulación jurídica y financiación; de tal forma que la numerosa legislación de auxilios del Estado a los Ayuntamientos en esta área de la competencia municipal se autodenomina tradicionalmente de «abastecimiento y saneamiento» (29).

Por otra parte, hay que tener en cuenta la importancia de los vertidos urbanos como agentes contaminadores, a los que se incorporan muchas veces los vertidos industriales. Por ello conviene remarcar que si ahora nos referimos al problema de saneamiento focalmente, lo hacemos a efectos meramente metodológicos, ya que nuestro análisis se refiere a la problemática de la contaminación de las aguas. Es decir, nuestro planteamiento no supone una toma de posición en favor de la disección entre abastecimiento y saneamiento, ya que, por el contrario, creemos que ambos aspectos deben abordarse conjuntamente desde un plano operativo.

Delimitando el ámbito de nuestro enfoque, tenemos que dejar constancia inmediatamente de una primera dificultad, constituida por el propio concepto de saneamiento. La palabra saneamiento se

(29) Véanse los Decretos de 17 de mayo de 1940, 27 de julio de 1944, 27 de mayo de 1949, 17 de mayo de 1950, 10 de enero de 1958, etc.

utiliza a veces en un sentido muy amplio, comprensiva tanto del abastecimiento como del saneamiento a poblaciones. Otras veces su contenido se restringe, haciéndolo coincidir prácticamente con el de alcantarillado. En un tercer sentido, que es el que nosotros utilizamos en el presente trabajo, comprende el tratamiento del agua previo a su uso, el alcantarillado y su eventual depuración.

Desde el punto de vista de su regulación jurídica el saneamiento ofrece un vivo ejemplo de una legislación prolija, tanto desde la vertiente estatal como desde la local, cosa lógica si tenemos en cuenta que se trata de una zona de encrucijada o encuentro tradicional entre ambas esferas de la Administración pública.

Además, al no existir una norma de rango suficiente que regule con carácter general esta materia, existen numerosas, sin rango de ley, de pretendido carácter general, superpuestas, y multitud de regímenes especiales para Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Cartagena, Toledo, etc.; estos regímenes especiales se subdividen a su vez en otros especialísimos dentro de cada ciudad, como pasa en Madrid con la existencia del organismo autónomo Canal de Isabel II, por ejemplo.

Esto nos da idea del gigantesco esfuerzo, por lo demás muy necesario y pendiente de realizar, que supondría abordar el tema en toda su profundidad (30), por lo que en el presente trabajo únicamente se indican las líneas generales del problema.

Desde la perspectiva económica conviene enfatizar la magnitud y dificultad que presenta el saneamiento en la actualidad, por una serie de causas como la concentración urbana, que ha superado ampliamente todas las previsiones sobre saneamiento, y las cuantiosas inversiones que exigen las obras de saneamiento.

Esto ha acarreado el que siendo el saneamiento una competencia típicamente municipal (31) haya desbordado el marco para convertirse en un problema de ámbito regional o incluso nacional o internacional. Al propio tiempo se ha constituido en un verdadero «test» de la capacidad de colaboración entre las distintas esferas de la Administración pública. Dentro de estas grandes líneas, el sanea-

(30) Para un estudio más amplio pueden verse GARRIDO LOPERA: *El servicio de abastecimiento de aguas a poblaciones*, Madrid, I. E. A. L., 1973, y MARTÍN MATEO: *Obra citada*, págs. 344 y ss.

(31) La competencia municipal en esta materia viene claramente establecida en la Ley de Régimen local (arts. 172 y ss. y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (arts. 67 y ss.).

miento de los núcleos urbanos se caracteriza además en España por estar integrado en la casi totalidad de los Municipios con el abastecimiento y adoptar como éste las más variadas formas de gestión de los servicios públicos: gestión directa con o sin órgano especial o gestión indirecta bajo las formas de arrendamiento, concesión, concierto, etc.

La gestión integrada de abastecimiento y saneamiento tiene entre otras ventajas la de aprovechar la gran capacidad de financiación del abastecimiento de aguas a poblaciones, pero ha tenido como inconveniente el gran predominio del abastecimiento sobre el saneamiento, que es una de las causas de la situación deficitaria en que nos encontramos en España en la actualidad en materia de saneamiento. En efecto, tomando como datos los que figuran en el Plan de Saneamiento elaborado por el Ministerio de Obras Públicas en 1965, datos hoy superados pero que conservan su valor indicativo, sólo 18,3 millones de personas disfrutaban en España de alcantarillado y un núcleo mucho menor de población dispone de sistema de tratamiento previo de agua, y aún son menos los que cuentan con estaciones de tratamiento de aguas residuales.

También pesan en esta deficiente situación, además de la escasez de los recursos que se han destinado por parte de los Municipios al saneamiento, las trabas de carácter burocrático en torno a la ayuda financiera del Estado a los Municipios, a veces insuperables para Municipios con escasa capacidad de gestión; los criterios excesivamente discriminatorios con que se otorgan los auxilios estatales, problema que no se ha resuelto con el Plan Nacional de Abastecimiento, ya que su valor es el de un documento de carácter meramente interno del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin rango normativo.

Hasta tal punto resulta rígido el sistema de auxilio estatal a los Municipios en este sector, que se ha hablado con evidente exageración de que el sistema de auxilios es contraproducente, por cuanto adormece el impulso propio de los Municipios para resolver estos problemas, fiándolo todo a la ayuda estatal; esta afirmación es, desde luego, excesiva, ya que el apoyo técnico y financiero del Estado es imprescindible en la mayor parte de los casos para que los Municipios puedan resolver estos problemas. Dentro de estas dificultades no es la menor la que resulta de que los esfuerzos municipales han de acudir a diversos frentes para obtener los recursos

precisos: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Diputaciones Provinciales, Banco de Crédito Local, etc., y por si fuera poco, procurar que todas estas ayudas financieras coincidan en el tiempo y atender a las garantías que la concesión de los créditos exigen en un clima de desconfianza hacia la gestión municipal.

2. LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO

A) *Idea general*

Una primera salvedad que ha de hacerse, aunque tal vez resulte ociosa, es la de que el problema de financiación de los costes de la protección de la calidad de las aguas en general ha de hacerse desde la perspectiva económica, fundamentalmente. En todo caso, es un tema primordial que ha de ser objeto de estudio específico. Si, no obstante, se trata aquí, se debe a que es una cuestión que incide y condiciona cualquier enfoque del problema del medio ambiente.

También apoya este planteamiento el hecho de corresponder al Derecho administrativo instrumentar básicamente las grandes opciones políticas y económicas en torno a la protección de las aguas continentales; pero estas técnicas no son neutras, sino que ellas influyen y resultan a su vez influenciadas por esas grandes alternativas que han de adaptarse a nivel político.

El Plan Nacional de Abastecimiento y Saneamiento (1965) estableció como módulo para la financiación integrada del abastecimiento y saneamiento una fórmula según la cual la participación estatal alcanzaría el 35 por 100, otro 35 por 100 procedería del crédito oficial y el 30 por 100 restante se financiaría por recursos propios de los beneficiarios y entes privados.

Los Planes de Desarrollo posteriores (III y IV) asumen este planteamiento, pero en la práctica la ayuda estatal tiende a ser superior por la escasa participación de la iniciativa privada y las dificultades financieras de los Ayuntamientos.

No cabe duda que el problema financiero es el más apremiante en la lucha contra la contaminación hídrica y que el esfuerzo invertido en esta dirección es escaso, tanto por parte del Estado como

de la iniciativa privada; aquélla es además casuística y no responde a unos criterios generales, ya que, como es sabido, el Plan Nacional de Abastecimiento carece de rango normativo alguno.

B) *La recuperación de las inversiones y los gastos de funcionamiento del servicio de abastecimiento y saneamiento*

Los servicios de saneamiento, cuando están integrados con los de abastecimiento de aguas, tienen la posibilidad de autofinanciarse, total o parcialmente. Para ello ha de tener en cuenta el coste de las obras y gastos fijos y variables de funcionamiento.

Estos gastos son recuperables mediante las aportaciones de los usuarios en la proporción que se fije de acuerdo con la correspondiente opción de política económica, mediante los siguientes cauces jurídicos: tasas de saneamiento, tasas de vertido o tarifas integradas de abastecimiento y saneamiento.

La naturaleza de estas tarifas ha sido objeto de polémica en la doctrina científica española. Ambos conceptos, tarifa y tasa, no presentan unos contornos bien definidos ni en la doctrina ni en la jurisprudencia y legislación, hasta tal punto que a veces se utilizan como sinónimos (32).

En general puede afirmarse que la tasa tiene un carácter claramente tributario, al menos desde el punto de vista formal, mientras que las tarifas presentan una estructura interna más cercana a los precios; de todas maneras es difícil encontrar criterios sustantivos que nos permitan distinguir con nitidez ambas figuras.

La doctrina a la hora de abordar el problema de la naturaleza jurídica de las tarifas se agrupa en torno a las siguientes posiciones: autores que mantienen la naturaleza tributaria de las tarifas (33), autores que las consideran como precios políticos (34) y autores que consideran a las tarifas como un *tertium gens* entre las dos anteriores (35).

(32) Véase Decreto 133/1960, sobre tarifas de riego.

(33) GARCÍA DE ENTERRÍA: «Sobre la naturaleza de las tarifas de los servicios públicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 14.

(34) VILLAR PALASÍ: «Las técnicas administrativas de fomento», *Revista de Administración Pública*, núm. 12, págs. 29 y ss.

(35) PÉREZ OLEA: «La ordenación de las tarifas de los servicios de Correos», *Revista de Administración Pública*, núm. 32, 1960.

En definitiva, es difícil encontrar razones decisorias en favor de una u otra postura, y las tarifas tienen en cada caso el carácter con que las configura la legislación positiva (36).

A veces la diferencia se establece por el mero hecho de que sea la Administración directamente o el concesionario quien la cobre (artículo 155 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales). Esta tesis discutible, de acuerdo con el artículo citado del Reglamento de Servicios, parece asentarse sólidamente a partir del Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre (arts. 19, 21 y 14).

La diferencia tampoco tiene relieve en cuanto a las medidas de política de ordenación de precios, pues los decretos de intervención económica comprenden tanto tasas como tarifas, porque unas y otras contribuyen a integrar el nivel de precios. Por ello ya no es infrecuente utilizar ambos términos como sinónimos (37).

Como conclusión de este capítulo podemos establecer, en primer lugar, el aumento progresivo del uso del agua, debido no sólo a encontrarse las fuentes de abastecimiento más distantes cada vez, a ser más costosas las obras, sino a la incidencia financiera de la lucha contra la contaminación; esta lucha resulta cada vez más gravosa por las costosas inversiones en instalaciones y las de mantenimiento y explotación.

Para la financiación del coste se ofrecen dos alternativas: su reparto entre los ciudadanos a través del impuesto o su distribución entre aquellos que se benefician de su utilización, y aún cabe un sistema intermedio, que es el de financiar mediante el sistema tributario una parte y repercutir el resto entre los beneficiados.

Hoy en día, la orientación dominante se despliega en distintos frentes. En primer lugar se trata de implicar a los agentes contaminantes en los costes de la contaminación de las aguas y al mismo tiempo estimular la responsabilidad de los ciudadanos sobre estos problemas.

(36) En torno a esta problemática véase además:

ARIÑO ORTIZ: *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1976, y el trabajo de ALVAREZ RICO, FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ y ALCARAZ CALVO, que obtuvo el segundo premio «Centenario de la Ley de Aguas», convocado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, cuyo título es *Cánones de regulación y tarifas de riego motivados por obras hidráulicas*, Madrid, 1981.

(37) Esta tendencia se inicia ya en el Decreto de 30 de noviembre de 1966 y continúa en el Decreto-ley de 27 de abril de 1974, Decreto de 20 de diciembre de 1974, Decreto-ley de 7 de abril de 1975, Decreto-ley de 18 de octubre de 1976 y Decreto de 28 de octubre de 1977.

Desde una perspectiva teórica parece que el sistema más acertado es el que tiene como escala física la cuenca o grandes sectores de ríos, y a partir de la asunción del tan conocido principio de que quien contamina paga, carga sobre los agentes contaminantes los costos de la contaminación, por los titulares de las instalaciones contaminantes en unos casos y a través de tarifas o tasas de vertido en otras.