

# **SALUBRIDAD PUBLICA Y PLANIFICACION HIDROLOGICA**

por

**Tomás Quintana López**

Durante los períodos de transformación de las instituciones jurídicas es cuando más acusadamente se advierte la necesidad de acelerar la obra renovadora comenzada. La reflexión nos ha sido suscitada por una sentencia de la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo fechada el 23 de septiembre de 1985 (Aranzadi, núm. 346 de 1986). Con ella, el Alto Tribunal dirime un conflicto suscitado por el Ayuntamiento de Tarragona a causa de una autorización otorgada por la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental para el vertido de aguas al río Francolí procedentes de un Polígono de 600 viviendas en el término municipal de Constatí (Tarragona). El texto de la sentencia, a nuestro entender, resuelve acertadamente, pero lo hace atendiendo a un Derecho de aguas decimonónico, absolutamente desconectado de las exigencias que en la actualidad plantea un aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos.

Los argumentos que mantiene el Tribunal Supremo para anular las resoluciones, primero de la Comisaría de Aguas y después de la Dirección General de Obras Hidráulicas del MOPU, son del siguiente tenor:

«Que es un hecho cierto y comprobado que el vertido de aguas residuales discutido se produce a muy poca distancia (500 m.) de la toma de aguas para el consumo humano de la población de Tarragona».

«Que los informes técnicos recaídos, y singularmente el emitido por el perito procesal, se apoyan en los datos abstractos del proyecto y con esa base excluyen la posibilidad de contaminación de

las aguas potables; pero no es menos cierto que en todos ellos se admite la posibilidad de que en la práctica pueden resultar rebasados esos cálculos teóricos, dándose lugar a una contaminación de las aguas que abastecen a la población, por alteración de la calidad química y bacteriológica de las aguas captadas a menos de 500 metros aguas abajo del susodicho vertido».

De los razonamientos transcritos nos es obligado deducir que el Tribunal ha tenido que enjuiciar sendas resoluciones administrativas con una acusada carencia de datos objetivos en que apoyarse. En efecto, el fundamento principal de la decisión que adopta está en «un evidente riesgo para la salud pública»; como fácilmente se puede deducir, tan inconcreto argumento podría haber servido para buscar una sentencia de signo totalmente contrario. Ahora bien, tan importante como resaltar el vago recurso a la salubridad de que se ha valido para respaldar su decisión, es poner de manifiesto las causas que impiden al Tribunal formular otros argumentos más contundentes. Como se sabe, en el momento de plantearse este conflicto la normativa aplicable está compuesta por el Reglamento de Policía de Aguas de 14 de noviembre de 1958, al que sirven de complemento las Ordenes de 4 de septiembre de 1985 y de 9 de octubre de 1962, normas que carecen de parámetros claramente definidos en los que se pueda apoyar tanto la Administración hídrica como los Tribunales en su función de control; mayor concreción muestra la Circular de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 21 de julio de 1960, pero su escaso rango normativo la inhabilita para cumplir sus objetivos (cfr. MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, página 376). A las precedentes afirmaciones tampoco se puede objetar que el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas de 1961, en su artículo 17, contiene una serie de límites de toxicidad de los cauces receptores y condiciones que han de reunir los vertidos, pues si bien es cierto que este Reglamento posee unos parámetros más adecuados para evitar la insalubridad de ciertas actividades, también lo es que el manejo de esta norma por los órganos municipales se reduce a su propio término y para las actividades clasificadas, circunstancias ambas que reducen el ámbito de aplicación de estos parámetros.

El problema en la actualidad afortunadamente tendría que ser planteado en otros términos. La aprobación de una nueva Ley de Aguas el 2 de agosto de 1985 proporciona una nueva base normativa al otorgamiento de autorizaciones de vertido de aguas residua-

les, su artículo 93, y con él, el artículo 251 del reciente Reglamento del Dominio Público Hidráulico de desarrollo de los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, impone que las autorizaciones de vertido concretarán especialmente, entre otros, los límites cuantitativos y cualitativos del vertido, no pudiendo rebasar estos últimos los valores contenidos en la Tabla 1 del Anexo al Título IV, salvo en aquellos casos en que la escasa importancia del efluente permita, justificadamente, un menor rigor. Los valores que mantiene esta Tabla son ciertamente estrictos, al hacer referencia a las características del vertido antes, por tanto, de haber entrado en contacto con el cauce receptor, contrariamente a lo que establece el Reglamento de Actividades, que se centra en los límites de toxicidad del cauce una vez recibidos los vertidos. En cualquier caso, no se puede omitir que en estos momentos la resolución de un pleito como el presente ha de tener en cuenta la normativa comunitaria existente sobre la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable (Directiva 75/440, JO L194), que impone también unos severos parámetros a los países miembros.

Sin duda, la aplicación de esta nueva legislación habría conducido a fundamentar una sentencia más adecuada a las exigencias objetivas de la salubridad, en vez de hacer una remisión vaga e imprecisa a aquélla al razonar su decisión.

Las insuficiencias, al menos de *lege data*, no han concluido, pues a pesar de las previsiones de la vigente Ley de Aguas de 1985, lo cierto es que en la actualidad el aprovechamiento de la riqueza hídrica, del que el vertido de aguas residuales constituye uno de ellos, se basa en instrumentos individuales tales como la concesión o simple autorización, a través de los que la Administración hidráulica permite la utilización de un cauce público sin tener en cuenta el resto de aprovechamientos presentes o futuros existentes aguas abajo, lo que ocasiona frecuentes conflictos, como el que anima estas líneas.

La intensidad de las demandas de agua que genera una sociedad en el nivel de desarrollo actual, exige una racionalidad en el uso y aprovechamiento de este recurso, que por esencia es unitario. Precisamente a su logro va dirigida la planificación hidrológica contenida en el Título III de la reciente Ley de Aguas, planificación que habrá de materializarse en el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de cuenca. El contenido de los artículos 40 y 43

de la Ley de Aguas ya nos da una idea de los objetivos perseguidos con este tipo de instrumentos de planeamiento hídrico, algunos de ellos perfectamente adecuados para resolver conflictos como el que suscita el presente comentario; piénsese, por ejemplo, en los criterios de prioridad en los aprovechamientos, orden de preferencia en los mismos, reserva y previsión de usos y demandas actuales y futuras, características de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos, determinaciones todas ellas que habrán de contener los Planes Hidrológicos de cuenca.

La utilización de las aguas, fundamentalmente cuando se realiza de forma privativa, ya no puede obedecer exclusivamente a la rogación del solicitante y otorgamiento posterior del título habilitante del uso; como hemos visto a través del texto de la sentencia, cualquier aprovechamiento del agua incide en el resto de masa hídrica y, por tanto, en el resto de aprovechamientos de que es susceptible, por lo que se impone el establecimiento de un sistema que sólo la planificación puede proporcionar.

Atendiendo a consideraciones como las que venimos haciendo resulta muy poco oportuno retrasar el desarrollo reglamentario del Título III de la Ley de Aguas, que ha de procurar la concreta regulación de los instrumentos de planeamiento hidrológico; por esto mismo no nos parecen de recibo algunas de las razones que vierte el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, al afirmar en su exposición de motivos que:

«El desarrollo reglamentario previsto en el texto legal no se presenta, sin embargo, con un carácter uniforme de necesidad y urgencia para todos sus capítulos, dado que dicho texto resulta lo suficientemente explícito en algunos de sus conceptos para permitir su aplicación directa, y, por otra parte, las disposiciones transitorias contenidas en la propia Ley ofrecen un suficiente grado de previsión que permite, a su vez, elaborar sin tanta premura las disposiciones reglamentarias correspondientes».

A nuestro entender, la planificación hidrológica no participa del pausado desarrollo de otros contenidos básicos incluidos también en el articulado de la Ley de Aguas de 1985.