

Obras hidráulicas de saneamiento y depuración*

Antonio Fanlo Loras

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EL TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS EN LA DIRECTIVA EUROPEA 91/271/CEE, DE 21 DE MAYO DE 1991. II. EL PLAN NACIONAL DE DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES: ASPECTOS JURÍDICOS. III. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES, AUTÓNOMICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA EN MATERIA DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES. 1. Carácter municipal de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales en la legislación anterior. A) El saneamiento en la legislación de régimen local. B) El saneamiento en la legislación sanitaria. 2. El saneamiento de aguas residuales en la legislación vigente. A) Las peculiaridades del actual sistema de determinación de las competencias locales. B) El saneamiento de aguas residuales en la legislación básica estatal. a) De régimen local. b) Sanitaria. c) De aguas. C) El saneamiento de aguas residuales en la legislación autonómica: el caso de las Comunidades Autónomas con legislación específica. a) Título competencial. b) Diversidad de modelos y sus características comunes. c) Cataluña. d) Madrid. e) Navarra. f) Baleares. g) Galicia. h) Valencia. i) Asturias. j) La Rioja. k) Canarias. 3. Las obras hidráulicas de saneamiento en las Comunidades Autónomas que no cuentan con legislación específica. 4. Las competencias de la Administración hidráulica competente en relación con la autorización de vertidos de la red de saneamiento municipal. IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE CONTROL DE VERTIDOS. V. EL SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES COMO SERVICIO PÚBLICO. VI. LA COOPERACIÓN A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SANEAMIENTO. VII. LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES. VIII. SANEAMIENTO Y URBANISMO. IX. LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES. 1. Concepto, titularidad y régimen jurídico. 2. La utilización agrícola de los lodos de depuración de aguas residuales.

INTRODUCCIÓN

El problema de la calidad del agua (objeto de las IV Jornadas sobre el Derecho de las Aguas) y, por extensión, la protección del medio am-

* Este trabajo es mi colaboración a las *V Jornadas sobre Derecho de las Aguas* celebradas en Zaragoza con el título «Obras hidráulicas», bajo la dirección de Don A. EMBID IRUJO. Dichas Jornadas han sido publicadas por la Editorial Cívitas.

biente hidráulico o, en nuestra terminología legal, del dominio público hidráulico, constituye hoy una cuestión de dimensión y alcance internacional. Problema en relación con el cual no son suficientes ya soluciones nacionales aisladas. Las decisiones que se adopten en el inmediato futuro pueden condicionar la evolución misma de la vida en el planeta. Dos factores explican el origen del problema. De una parte, el extraordinario aumento del consumo de agua en el presente siglo como consecuencia del notabilísimo proceso de urbanización, de industrialización y de incremento de los regadíos, al que ha debido hacerse frente mediante políticas de construcción de grandes infraestructuras hidráulicas para captar, represar, conducir y potabilizar el agua. De otra, estrechamente ligado al primer factor, el masivo vertido de aguas residuales urbanas e industriales, así como la contaminación derivada de los procesos de producción industrial a gran escala y, además, el uso de abonos químicos u orgánicos en la agricultura, que ha deteriorado gravísimamente el medio acuático. Ante esta situación han saltado todas las alarmas, que alertan acerca de la magnitud del problema y los serios e inminentes riesgos que corre la vida en el planeta Tierra si persistimos en nuestra actual pasividad o si las respuestas no son las adecuadas o llegan dramáticamente tarde. En este contexto deben situarse un número importante de Directivas de la Comunidad Europea, entre las que debe destacarse, por su estrecha relación con el tema de la ponencia que me ha correspondido, la 91/271/CEE, del Consejo de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas ¹ o los pronunciamientos contenidos en la Declaración de Río de 1993.

Si, como acabo de señalar, la contaminación del medio ambiente hidráulico por el vertido de aguas residuales industriales y urbanas constituye hoy uno de los factores determinantes y fundamentales del deterioro de la calidad de las aguas, es absolutamente oportuno que las presentes *V Jornadas sobre Derecho de las Aguas*, dedicadas este año a «Las obras hidráulicas», incluyan una conferencia sobre «Las obras hidráulicas de saneamiento y depuración». Uno de los objetivos específicos del *Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales*, aprobado el 17 de febrero de 1995 por el Gobierno de la Nación ², es coordinar la actividad

¹ Una relación de las Directivas de la CEE sobre calidad de las aguas puede encontrarse en la nota al título de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, recogida en el § 49 del *Código de las Aguas Continentales*, recopilado por EMBID IRUJO/DOMPER FERRANDO/FAN-LO LORAS. Civitas. Madrid, 1992.

² Por Resolución de 28 de abril de 1995 (BOE n.º 113, de 12 de mayo de 1995), de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda se ordenó la publicación del Acuerdo

de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales en orden a la construcción de infraestructuras de saneamiento, en cuanto medida necesaria para restaurar la calidad del agua, al tiempo que se adoptan las medidas necesarias para dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la citada Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo.

Estas dos realidades institucionales (la Directiva europea de aguas residuales urbanas y el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales) constituyen el contexto que condiciona y enmarca el examen y consideración que hoy deba hacerse acerca de las obras hidráulicas de saneamiento y, por ello, explica la estructura de la presente conferencia. La Directiva europea sobre tratamiento de aguas residuales urbanas establece plazos perentorios y ya muy cercanos (disponemos de una década escasa) para que dichas aguas residuales reciban el tratamiento adecuado. Lógico es, mejor, obligado, arrancar cualquier reflexión sobre el tema objeto de mi intervención desde el examen y consideración de las previsiones de la Directiva europea, cuestión que analizaré en el Capítulo I.

El objetivo principal del Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales, en lo que ahora interesa, no es otro que plasmar la acción coordinada de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las propias Corporaciones Locales en orden a la construcción de infraestructuras de saneamiento para restaurar la calidad del dominio público hidráulico. En el Capítulo II haremos una apretada síntesis de sus previsiones más significativas en cuanto a su articulación jurídica. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que un buen indicador de la importancia económica de esta operación, queda puesto de relieve si se repara en el volumen de los recursos financieros que han de movilizarse (1,8 billones de pesetas).

Acabo de señalar que el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales tiene su causa próxima en la Directiva europea. Pero, por su propia naturaleza, la norma comunitaria no es directamente aplicable, impone *obligaciones de resultado* a los Estados miembros. Para nada altera el sistema (nacional) interno de distribución de competencias en materia de saneamiento de aguas residuales. Asimismo, y por razones constitucionales evidentes, el Plan Nacional se articula a partir de la

del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

aceptación de la delimitación competencial existente en la materia. El objeto específico del largo Capítulo III es poner de manifiesto el alcance de las competencias municipales (principalmente), autonómicas y de la Administración hidráulica en la materia. En efecto, el «saneamiento de aguas residuales», tomado en sentido amplio, ha sido tradicionalmente una competencia y obligación (articulada a través de la técnica de los servicios mínimos obligatorios impuestos a los Ayuntamientos) municipal. Hoy, sin embargo, la presencia de las Comunidades Autónomas ha introducido, como consecuencia del sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, costas, obras públicas, sanidad, régimen local y protección del medio ambiente, sí, la competencia municipal, pero hay significativos aspectos atribuidos ahora a las Comunidades Autónomas o se sujetan a su potestad de planificación y aprobación definitiva. En esta materia, como en tantos otros ámbitos, existe hoy un régimen jurídico plural y diversificado de las obras hidráulicas de saneamiento, según las distintas Comunidades Autónomas al que necesariamente debemos referirnos. Por último, no cabe ignorar las competencias últimas que en relación con la autorización de vertidos tienen las Administraciones hidráulicas competentes.

En los Capítulos siguientes, todos ellos de extensión más reducida, se abordará el examen de las competencias municipales en materia de control de vertidos a la red de saneamiento (Capítulo IV), la consideración del saneamiento como servicio público (Capítulo V), la cooperación a la prestación del saneamiento (Capítulo VI), la financiación del saneamiento, objeto de remisión si bien analizaremos la virtualidad que ofrece la aplicación del canon de vertidos a la construcción de instalaciones de saneamientos (Capítulo VII), el saneamiento y la ordenación del territorio (Capítulo VIII) y finalmente, la reutilización de las aguas residuales (Capítulo IX).

Conviene, por último, en este apartado introductorio realizar algunas *precisiones terminológicas* de cara a una más precisa delimitación del concepto «obras hidráulicas de saneamiento y depuración» y, por ello, de las competencias de las distintas Administraciones Públicas. Los servicios municipales relacionados con el ciclo hidráulico se inician con el de *abastecimiento de agua potable a la población*, que comprende las instalaciones de captación, depósito, tratamiento de potabilización, redes de distribución en alta y en baja. Paralela a la red del abastecimiento, discurre, con características técnicas propias, la de *alcantarillado*, que recoge las aguas previamente utilizadas servidas por aquella red de abastecimiento o las pluviales procedentes del demanio

viario municipal o de las propiedades privadas que alejan del núcleo urbano y concentran en uno o varios puntos de vertido las aguas residuales (domésticas, industriales) o pluviales recogidas. Por último, esas aguas residuales recogidas pueden verterse directamente a cauces públicos o al mar, a través del correspondiente emisario submarino, una vez que se han sometido (o sin someterse, como lamentablemente es ahora frecuente) a un previo proceso de *tratamiento y recuperación* en instalaciones adecuadas, que hagan que su recepción en el dominio público hidráulico, continental o marítimo, sea lo menos perjudicial posible.

El saneamiento de las aguas residuales, en sentido amplio, comprende dos fases claramente diferenciables: la existencia de una red de alcantarillado que recoja las aguas residuales o pluviales (un *sistema de colectores* o el *saneamiento en baja*) y la existencia y funcionamiento de las instalaciones de tratamiento y recuperación de aquéllas (el *saneamiento en alta*). Este es, en efecto, el ciclo completo. Pero conviene advertir que no siempre que en nuestra legislación histórica de régimen local o sanitaria se habla de «saneamiento», se está utilizando en sentido preciso, puesto que, por regla general, como en su momento hemos de comprobar, se habla de «saneamiento» para referirse únicamente a la primera de las fases (la de alcantarillado), dado que la fase de tratamiento y recuperación de las residuales no constituye en la legislación de régimen local una necesidad ni menos una obligación legal. Bien diferente es la situación, en el momento presente. Al margen de las exigencias derivadas de la legislación de aguas, la legislación autonómica utiliza el concepto de «saneamiento» en su sentido más amplio comprensivo de las dos fases, si bien se mantiene la distinción a los efectos de la más clara delimitación de las competencias municipales y autonómicas en la materia. En esta misma dirección, la aplicación de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, exigirá un planteamiento omni-comprensivo del saneamiento de las aguas residuales, si bien debe resaltarse que en esta Directiva se habla del «sistema de colectores» y de «las instalaciones de saneamiento».

I. EL TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS EN LA DIRECTIVA EUROPEA 91/271/CEE, DE 21 DE MAYO DE 1991

He señalado al inicio de este trabajo que hablar hoy de la problemática jurídica que plantean las obras hidráulicas de saneamiento exige como cuestión previa una referencia necesaria a la Directiva

91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre *tratamiento de las aguas residuales urbanas* ³. Esta Directiva es de obligada referencia en el presente trabajo a la vista de las obligaciones que resultan de sus previsiones temporales y de los niveles de tratamiento de las aguas residuales expresados en porcentajes de depuración o en calidad de los vertidos. Estas previsiones constituyen un buen parámetro para enjuiciar la operatividad del sistema legal español en materia de saneamiento de aguas residuales urbanas y para constatar el grado de cumplimiento que al día de hoy existe de los compromisos fijados por la Directiva, al margen de quiénes sean las Administraciones Públicas competentes, extremo que analizaré en el Capítulo III.

La Directiva tiene por objeto la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales con la finalidad de proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las mencionadas aguas residuales (art. 1). A estos efectos, la Directiva establece, entre otros, los siguientes compromisos para los Estados miembros:

1.º *Sistemas colectores* (un sistema de conductos —una red de alcantarillado— que recojan y conduzcan las aguas residuales urbanas a las estaciones depuradoras):

- antes del 31 de diciembre del año 2000, las aglomeraciones de más de 15.000 «habitantes-equivalente» deben contar con ellos ⁴.
- antes del 31 de diciembre del año 2005, las aglomeraciones entre 2.000 y 15.000 «habitantes-equivalente».
- si se trata de vertidos a «zonas sensibles» (por ser aguas susceptibles de eutrofización), los sistemas colectores deben estar instalados antes del 31 de diciembre de 1998.

³ A ella se refería el prof. EMBID IRUJO, en su ponencia introductoria a *La calidad de las aguas*, el año pasado, dando escueta nota de su contenido, «Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas», en *La calidad de las Aguas*, Civitas-Seminario de Derecho del Agua-Confederación Hidrográfica, Madrid, 1994, págs. 42-45.

⁴ El concepto de «habitante-equivalente», según la definición que da la misma Directiva, es la carga orgánica biodegradable, con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO₅) de 60 g. de oxígeno por día.

Por razones medioambientales o de excesivo coste económico pueden utilizarse *sistemas individuales* u otros sistemas adecuados que consigan un nivel igual de protección medioambiental.

2.º *Tratamiento secundario* (tratamiento biológico con sedimentación secundaria u otro proceso en el que se respeten ciertos requisitos):

- antes del 31 de diciembre del año 2000, todos los vertidos que procedan de aglomeraciones que representen más de 15.000 «habitantes-equivalente»,
- antes del 31 de diciembre del año 2005, todos los vertidos que procedan de aglomeraciones que representen entre 10.000 y 15.000 «habitantes-equivalente»,
- antes del 31 de diciembre del año 2005, todos los vertidos en aguas dulces o estuarios que procedan de aglomeraciones que representen entre 2.000 y 10.000 «habitantes-equivalente».

Estas previsiones son susceptibles de excepción en más o en menos según concurren determinadas circunstancias. Así,

- antes del 31 de diciembre de 1998, las aguas de aglomeraciones urbanas que representen más de 10.000 habitantes-equivalente vertidas a *zonas sensibles* (que han debido quedar definidas antes del 31 de diciembre de 1993) serán objeto de un tratamiento más riguroso que el secundario, de manera que dichos vertidos cumplan los requisitos de calidad establecidos en la letra B del Anexo I (art. 5),
- cuando se trate de vertidos de aglomeraciones que representen entre 10.000 y 150.000 habitantes-equivalente en aguas costeras y de aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 en estuarios situados en *zonas menos sensibles* podrán ser objeto de un tratamiento menos riguroso que el secundario en determinados supuestos (art. 6).

3.º *Tratamiento adecuado* (tratamiento mediante cualquier proceso y/o sistema de eliminación en virtud del cual, después del vertido de dichas aguas, las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad pertinentes) al que deben estar sometidas las aguas residuales urbanas, antes del 31 de diciembre del año 2005:

- cuando procedan de aglomeraciones urbanas que representen

menos de 2.000 «habitantes-equivalente» y se viertan en aguas dulces y estuarios,

- cuando procedan de aglomeraciones urbanas que representen menos de 10.000 «habitantes-equivalente» y se viertan en aguas costeras.

La adecuación y cumplimiento por la normativa española de la Directiva en el momento en que escribo estas páginas (febrero de 1995) es desigual ⁵. En primer lugar, al día de hoy todavía no se ha hecho la transposición de la referida Directiva ⁶, con todo lo que ello implica, si bien ello no está impidiendo que se tenga en cuenta y se aplique por las Administraciones competentes (por ejemplo, en relación con las exigencias de tratamiento en función de la población). No tengo constancia de que se haya procedido a declarar oficialmente las «zonas sensibles» y «zonas menos sensibles» a los efectos de la aplicación de la Directiva ⁷.

Como tendremos ocasión de comprobar más adelante, el *alcantari-llado* es, en nuestro ordenamiento, un servicio de prestación obligatoria en todos los municipios desde 1985. Nuestro país se adecúa formalmente a la Directiva. Cosa distinta es la efectividad de este servicio municipal, de manera particular, en aquellas regiones de población disper-

⁵ En teoría el Reino de España, como el resto de los Estados, ha tenido que facilitar a la Comisión Europea los programas de aplicación de la Directiva, así como información de los mismos (antes del 31 de diciembre de 1993 y antes del 30 de junio de 1994, respectivamente). En este sentido la Decisión 93/481/CEE, de la Comisión, de 28 de julio de 1993, ha aprobado los modelos de presentación de los programas nacionales previstos en el artículo 17.4 de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991.

⁶ Téngase en cuenta que como Anexo I del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el día 17 de febrero de 1995 se publica la Directiva 91/271. Esta forma de transponer la Directiva es absolutamente criticable, desde mi punto de vista, pues aquélla lo es de resultados y lo que deben hacer las autoridades nacionales (la Administración que resulte competente según el orden interno de distribución de competencias) es adoptar las medidas necesarias para garantizar que aquellos resultados se alcancen en los plazos dispuestos en la Directiva. Tal vez la explicación resida en la dificultad de deslindar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia de saneamiento de aguas residuales.

⁷ Es cierto que en el Anexo II del Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales, relativo al estado de depuración de las principales ciudades españolas, entre las observaciones figura la calificación de «zona sensible» o «zona menos sensible». Según el artículo 46 del Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional su identificación debían hacerla los Planes Hidrológicos de cuenca.

sa. Desconozco si existen datos estadísticos y porcentajes de las zonas geográficas que todavía no cuentan con redes de saneamiento y que debieran tenerlas de conformidad con las exigencias de la clasificación urbanística del suelo y de aquellas zonas donde la depuración debe asegurarse mediante sistemas individuales. El Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales para nada se refiere al grado de cumplimiento de este aspecto.

Bien distinta es la situación respecto al tratamiento de los vertidos en las *instalaciones de depuración* adecuadas. Según el diagnóstico de la situación actual que hace el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales «de acuerdo con los criterios de la Unión Europea, la población equivalente (que incluye la población de hecho y la carga contaminante) servida actualmente en España es apenas el 40,7 % del total. Con las depuradoras actualmente en construcción se alcanzaría un porcentaje del 53,7 % a medio plazo». Esta es la situación objetiva en la que nos encontramos, según la valoración recogida en el referido Plan Nacional fechado en enero de 1995. Ello quiere decir que, para cumplir los calendarios y definiciones de la Directiva comunitaria, debe acometerse un gran esfuerzo inversor. Cómo se articula el mismo y qué medidas legislativas deben adoptarse para alcanzar estos objetivos es una cuestión interna del Reino de España.

Importa señalar, no obstante, que la Directiva 91/271/CEE pese a ser por naturaleza una norma de resultados sí que establece criterios sustantivos en relación al *tipo de tratamiento* que debe darse a las aguas residuales y los requisitos de calidad del agua, extremos que condicionan las posteriores opciones y alternativas que puedan adoptar las autoridades nacionales competentes en la materia. En efecto, el sistema de depuración en todas las poblaciones superiores a 2.000 habitantes-equivalente que viertan a aguas continentales (o de más de 10.000 si vierten a aguas marítimas) debe ser un *tratamiento secundario (biológico con sedimentación secundaria)*, circunstancia que tiene importantes consecuencias en los aspectos técnicos (prescripciones y características técnicas de las instalaciones de depuración) ⁸. Sin embargo, en las poblaciones de menos de 2.000

⁸ No hay en lo que conozco prescripciones técnicas nacionales o autonómicas de las características de las instalaciones de saneamiento y recuperación de aguas residuales. Ello no quiere decir que los servicios de las Administraciones (autonómica e hidráulica) competentes no tengan determinados parámetros técnicos. La dificultad de establecer una normativa técnica nacional o autonómica estriba en la distinta composición y características de las aguas residuales que pueden llegar a una instalación depuradora, circunstancia que obliga a diseños *ad hoc* en atención a dichas aguas residuales. No obstante,

habitantes-equivalente el tratamiento de las aguas residuales debe recibir un *tratamiento adecuado* (cualquier proceso y/o sistema de eliminación que garantice una determinada calidad de las aguas receptoras).

A la vista de estos datos, puede afirmarse que, al margen de los esfuerzos realizados en los últimos años, nuestro marco normativo actual no contempla mecanismos jurídicos precisos que garanticen el efectivo cumplimiento del calendario que resulta de la Directiva europea. Debe advertirse, en primer lugar, que aunque se trate de una actividad de competencia municipal (sin perjuicio de la sujeción a las directrices de la planificación en materia de saneamiento que hayan fijado las Comunidades Autónomas o la Administración hidráulica competente a través de la planificación hidrológica), no es un servicio que esté declarado de prestación obligatoria por la legislación de régimen local. Cuestión diferente es que la obligatoriedad de la depuración derive de la legislación de aguas o de la legislación autonómica que en su momento analizaremos. Pero es una obligatoriedad puramente formal y teórica. Esto es, todo vertido de aguas necesita autorización administrativa y ésta está condicionada a la depuración suficiente y adecuada de los vertidos producidos. El cumplimiento práctico de esta disposición es, sin embargo, poco ejemplar. A las pruebas me remito. En este sentido, no existen, en el caso de las Entidades Locales, mecanismos jurídicos precisos y de carácter general (como el derivado de su calificación como «servicio obligatorio», o la consideración del gasto relativo al servicio, tanto en términos cuantitativos (población y volumen de agua tratada), como cualitativos (niveles de calidad de las aguas tratadas según los parámetros fijados por las disposiciones del REDPH, normas de desarrollo y ahora en la Directiva europea 91/271/CEE). Es cierto que la legislación autonómica que en su momento se analizará establece mecanismos de subrogación cuando las instalaciones depuradoras no funcionen de manera adecuada. Pero el problema real es la falta generalizada de instalaciones depuradoras. Esto por lo que hace referencia al aspecto competencial.

dado el gran esfuerzo inversor que se avecina, bueno sería que se establecieran algunas pautas o líneas básicas mínimas, para evitar que los intereses estrictamente comerciales (promocionar sistemas novedosos y de tecnología punta) comprometan el posterior funcionamiento diario y el mantenimiento de unas instalaciones costosas de mantener. Véase, en cuanto a la selección de los sistemas de tratamiento las Directrices del Programa de Actuación del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 7/1994, de 11 de enero, publicado por Resolución de 15 de marzo de 1994 (DOCV, de 6 de abril de 1994) de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

Pero, además, no existe en nuestro ordenamiento norma alguna que especifique cuál debe ser el tipo de tratamiento de las aguas residuales según la población equivalente de que se trate. Este dato justifica por sí mismo que se acometa la urgente transposición de la citada Directiva europea en orden a contar con criterios seguros que enmarquen el tremendo esfuerzo inversor al que me he referido ⁹.

Como contrapunto de esta situación, la ley francesa relativa al agua, 92-3, de 3 de enero de 1992, dictada, entre otras finalidades, para dar cumplimiento a la Directiva europea, establece en su artículo 35 el carácter obligatorio de los gastos derivados del saneamiento, en particular los de las instalaciones de depuración de aguas residuales (un reglamento concretará los plazos en los que estos servicios deben quedar efectivamente garantizados en función de las características de los municipios y de la población total), de manera que dichos servicios deben estar garantizados en la totalidad del territorio lo más tarde el 31 de diciembre del 2005. Asimismo, los Ayuntamientos tienen obligación de establecer una red de saneamiento en las zonas urbanas previamente definidas y de controlar el correcto funcionamiento de las instalaciones de saneamiento individual de las viviendas ubicadas en zonas que no dispongan de red de saneamiento.

II. EL PLAN NACIONAL DE DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES: ASPECTOS JURÍDICOS

El 17 de febrero de 1995, el Consejo de Ministros ha aprobado el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales 1995-2005, cuyo contenido ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado de 12 de mayo de 1995. En cuanto a su contenido sustantivo, el Plan fija las directrices y el sistema de financiación del Plan una vez consensuadas sus líneas básicas con las Comunidades Autónomas, a partir de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (Guadalupe, 19 de septiembre de 1994) y oído el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

El objetivo básico del Plan es garantizar la calidad de las aguas residuales urbanas de conformidad con las exigencias de la Unión Europea mediante la coordinación de las inversiones de la Administración del

⁹ Ya he señalado que la Directiva 91/271 ha sido transpuesta como Anexo I del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, si bien algunas normas de las Comunidades Autónomas, a las que luego me referiré, han tenido ya en cuenta con anterioridad las exigencias derivadas de la Directiva.

Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. El Plan en sentido estricto irá acompañado de medidas que favorezcan la reducción en origen de la carga contaminante y el control de los vertidos, así como puesta en marcha de programas de vigilancia de calidad de las aguas, de deslinde del dominio público y de restauración hidrológico ambiental de las cuencas.

Es importante destacar que con dicho Plan la Administración General del Estado abandona el tradicional sistema de financiación de este tipo de infraestructuras mediante su declaración de «obras de interés general del Estado» (debido a la falta de visión global de los problemas y de suficiente corresponsabilización de las Administraciones territoriales afectadas) y establece criterios objetivos para fijar el compromiso de apoyo en todo el territorio nacional del MOPTMA a los planes de saneamiento aprobados por las Comunidades Autónomas.

En realidad el Plan Nacional constituye un marco de referencia donde se sientan las bases de la colaboración Estado Comunidades Autónomas (en particular, la definición de los compromisos financieros de la Administración General del Estado), puesto que una vez aprobado el Plan por el Consejo de Ministros se procederá de inmediato a la firma de *convenios bilaterales* con cada una de las Comunidades Autónomas. Los compromisos resultantes serán revisados, en su caso, con los necesarios acuerdos bilaterales previos y el acuerdo multilateral de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente.

La participación financiera del MOPTMA con cargo a sus propios presupuestos o canalizando recursos del Fondo de Cohesión europeo alcanzará la aportación máxima de hasta un 25 % de la financiación de los proyectos, incluyendo para el cómputo el importe de las obras que en su caso hayan sido declaradas de interés general del Estado por el MOPTMA desde el momento del traspaso de competencias (ese porcentaje sólo se supera, en la actualidad, en el caso de Asturias cuyo plan de saneamiento se declaró en su momento Plan Nacional de Interés comunitario por la Unión Europea). Dos son las condiciones imprescindibles para la percepción de las ayudas estatales: la primera, la implantación —en el plazo máximo de dos años a contar desde la firma del Convenio— de un *canon de saneamiento* (entendido como figura impositiva que grava la contaminación producida en el agua utilizada, figura que como mínimo cubra los costes de mantenimiento y explotación de las plantas de depuración que se construyan en el desarrollo del Plan); la segunda, la aprobación de un *Plan Regional de Saneamiento*, acorde con los criterios de las Directivas comunitarias.

En la documentación incluida en el Plan Nacional figura un cuadro relativo a la inversión total necesaria para financiar el Plan por Comunidades Autónomas (1,8 billones de pesetas), así como el cuadro de los recursos aportados por el Estado con cargo a los presupuestos del MOPTMA o de los Fondos de Cohesión también por Comunidades Autónomas (460.000 millones de pesetas), indicándose los dos factores que se han tenido en cuenta para el cálculo de la ayuda estatal a cada Comunidad Autónoma. Establece los criterios de prioridad para financiar inversiones a realizar en Comunidades Autónomas distintas a Asturias, caso de que se creen nuevos mecanismos de financiación europea para obras de interés comunitario (saneamiento de ríos transfronterizos, de áreas de alto valor ecológico, de ríos que vierten al Mar Mediterráneo).

Por su propia naturaleza, el Plan no podía ir más allá de donde ha ido. De ahí que el Plan va acompañado de varias disposiciones normativas, en avanzado estado de elaboración (entre ellas la transposición de la Directiva 91/271 y la modificación del actual procedimiento de autorización de vertidos). Es un *Plan administrativo* marco (desarrollado bilateralmente a través de la firma de convenios Estado con cada una de las Comunidades Autónomas) al objeto de coordinar el esfuerzo inversor de tres niveles de Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Por esta razón, parte de la delimitación de competencias existente en materia de saneamiento de aguas residuales. Se afirma, no obstante, lo que es significativo, que algunas Comunidades Autónomas «han aprobado normas que regulan sus funciones de planificación, coordinación y auxilio financiero y técnico a las Corporaciones locales, que, de acuerdo con la legislación vigente, siguen siendo la Administración responsable de la depuración de las aguas residuales». En este sentido, en el borrador de Convenio marco la competencia de la Comunidad Autónoma para suscribir el mismo se fundamenta en «la competencia exclusiva en materia de planificación, coordinación y auxilio a las Corporaciones Locales, en materia de depuración de las aguas residuales urbanas». Mas sobre esta cuestión del título competencial volveremos más adelante.

III. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES, AUTONÓMICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA EN MATERIA DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

Hablar de las obras hidráulicas de saneamiento y depuración de aguas residuales es lo mismo, en parte, que hablar de saneamiento de

aguas residuales como actividad de las Administraciones públicas, en cuanto aquéllas constituyen el soporte físico de los correspondientes servicios públicos. Es cierto que no puede incurrirse en un reduccionismo indebido que identifique la función, la actividad de servicio público (el saneamiento de aguas residuales) con la obra pública hidráulica que lo hace posible. Es cierto que la noción de servicio público engloba, en este caso, la correspondiente obra pública que se subsume en aquella categoría. Pero, a nuestros efectos, indagar acerca de la delimitación de las competencias (esencialmente municipales, pero también autonómicas y de la Administración hidráulica competente) en materia de saneamiento de aguas residuales, es, al mismo tiempo, indagar por el régimen jurídico de las obras hidráulicas de saneamiento y depuración de aguas residuales.

El enfoque que acaba de ser descrito deja al margen, por estrictas razones de tiempo, y espacio, el régimen jurídico de las obras hidráulicas de saneamiento *privadas*, esto es aquéllas que deben realizar los particulares bien para garantizar el adecuado vertido directo de las aguas residuales a cauces públicos o con carácter previo a su vertido indirecto a través de la red de alcantarillado municipal.

1. Carácter municipal de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales en la legislación anterior

El abastecimiento de agua a la población y el alejamiento de las llamadas «aguas negras» producidas (las cloacas o alcantarillado) han sido funciones típicamente municipales desde los más remotos tiempos de la civilización. Todavía hoy sigue sorprendiéndonos la originalidad de las respuestas técnicas aplicadas por los romanos, y más tarde por los árabes, para la solución práctica de estos problemas. Sólo el avance de la técnica experimentado a partir de la segunda mitad del siglo pasado, y sobre todo en el actual (producción en serie de tuberías y conducciones de hierro galvanizado, el fibro-cemento, el PVC, etc.), ha permitido superar aquellas soluciones y afrontar el descomunal reto que supone la prestación diaria de estos servicios básicos para la vida de las ciudades y pueblos, y, además, se ha afrontado, en los últimos años, el gravísimo problema del tratamiento y recuperación adecuada de las aguas residuales ya sean de origen industrial o urbano.

Estamos, efectivamente, ante una tradicional competencia municipal en materia de abastecimiento de aguas y alcantarillado. Esta es una constatación no necesitada de investigación histórica alguna puesto

que está ratificada por la experiencia diaria. Ningún sentido tiene ahora que hagamos grandes esfuerzos (acudiendo a antiquísimas fuentes normativas, que hunden sus raíces en la legislación romana) para demostrar lo que resulta obvio. Bastará, sin más, un breve rastreo por nuestra legislación histórica de régimen local o sanitaria para ratificar aquella afirmación. Su examen nos permite constatar una lenta pero imparable evolución, estrechamente ligada a los avances técnicos en la materia, a las preocupaciones sanitarias, que se traducirá en la calificación como servicios mínimos de prestación obligatoria, extremo que tiene lugar por primera vez en nuestra historia por lo que al abastecimiento de agua se refiere (tras el oportuno tratamiento de potabilización), en la Ley Municipal de 1877. Cuestión distinta es la derivada de la crónica incapacidad de nuestros municipios para hacer efectivos siquiera esos servicios mínimos obligatorios.

La evolución posterior está marcada por el perfeccionamiento y la generalización de la prestación de estos servicios a todos los municipios, exigencia que establece respecto al abastecimiento de agua y alcantarillado, la legislación básica de régimen local de 1985. La creciente sensibilidad por la protección de la naturaleza y los compromisos europeos derivados de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, va a obligar a ampliar aquellas exigencias al tratamiento y recuperación de las aguas residuales en próximos plazos temporales que tienen, según tramos de población, en el año 2000 al 2005, el límite para la depuración de todas las aguas urbanas, sea cual sea el tramo de las poblaciones afectadas.

A) *El saneamiento en la legislación de régimen local*

El *Estatuto Municipal* de 8 de marzo de 1924 reitera la tradicional competencia municipal en materia de alcantarillado. Resulta interesante constatar cómo aparece ligado a este último concepto el del tratamiento y depuración de aguas residuales por «sistemas modernos», si bien sólo en relación con aquellas ciudades con un número determinado de habitantes. En efecto, el artículo 150 recoge como de competencia exclusiva municipal el «Alcantarillado» (párrafo 10), servicio susceptible de municipalización con monopolio (art. 170). Más adelante, al referirse a las obras de ensanche, saneamiento y urbanización vuelve a reiterar la competencia exclusiva municipal en relación con las obras de alcantarillado y *tratamiento de aguas residuales* considerándose incluida en ellas, las conducciones, redes, depósitos y en general cuantas obras integren los servicios de recogida, evacuación y *depuración de aguas residuales* (art. 180.1). Declara la utilidad pública, a los efectos

expropiatorios oportunos, de los proyectos de construcción de alcantarillado con sus complementos de *tratamiento de aguas residuales* (art. 185). Por lo demás, el artículo 201.b) considera como *obligación mínima sanitaria* de los Ayuntamientos con menos de 15.000 habitantes, «la *evacuación* en condiciones higiénicas de las aguas negras y materias residuales». En los de más de 15.000 habitantes, además, «la desaparición de los pozos negros y su sustitución gradual por sistemas modernos de *depuración* y eliminación de las excretas» (art. 204).

La *Ley Municipal de 31 de octubre de 1935* recoge como de competencia municipal la ejecución de obras y servicios relativos a salubridad e higiene, *aguas potables y residuales, alcantarillado* (art. 101, F, párrafo b). Incluye entre las *obligaciones mínimas* municipales la «evacuación de aguas negras y materias residuales, clausura de pozos anti-higiénicos y supresión de aguas estancadas» (art. 110). Además considera actividad susceptible de municipalización dentro del ciclo hidráulico el servicio de abastecimiento de aguas.

El *Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955*, señala como de competencia municipal la «salubridad e higiene, aguas potables y *depuración y aprovechamiento de las residuales*, fuentes, abrevaderos, lavaderos y *alcantarillados*, piscinas y baños» (art. 101.c). El artículo 103 califica como servicio municipal de *prestación obligatoria* en todos los municipios de más de 5.000 habitantes los de «abastecimiento domiciliario de agua potable» [párrafo a)] y «*alcantarillado*» [párrafo b)]. En los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes sólo existe la obligación de facilitar «surtido de agua potable en fuentes públicas» (art. 102). El alcance de esta competencia municipal (mejor sería hablar simplemente de «servicio municipal obligatorio») debe completarse con dos referencias a cuestiones conexas. Así, desde la particular regulación que hace el Texto Refundido de las formas de gestión de los servicios locales, debe recordarse que el servicio de «alcantarillado» es de los susceptibles de ser municipalizados con monopolio (art. 166.1) y de ser gestionado directamente a través de funcionarios y agentes municipales (art. 172). De otra parte, la Diputación Provincial cooperará a la efectividad de los servicios municipales obligatorios, entre los que tendrá carácter preferente, el servicio de alcantarillado.

B) *El saneamiento en la legislación sanitaria*

Ha sido tradicional en nuestro Derecho sanitario la regulación de las cuestiones relativas a la evacuación y depuración de las aguas residua-

les («negras» o industriales), cuya obligación corresponde a los Ayuntamientos. Así, sin remontarnos al siglo pasado, por Real Orden de 3 de enero de 1923, se publican las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios, aprobadas por el Real Consejo de Sanidad en 16 de junio de 1922. En los artículos 37 y siguientes se regulan la evacuación de aguas sucias con indicación de las características técnicas elementales (arts. 37 y 38), la depuración de aguas residuales, salvo en los casos en que el volumen de estas aguas impuras sea muy inferior (20 veces como mínimo) al que en la época de estiaje llevan dichos cursos de agua, supuesto en que las aguas pueden verterse directamente en los cursos de agua (art. 39). Se determinan los procedimientos que deben seguirse para la depuración en función de las circunstancias que concurren (pequeños núcleos de población, establecimientos colectivos o fincas aisladas).

Según el *Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925* los Ayuntamientos tienen la obligación de establecer y conservar un sistema de evacuación de los excretas y en general de las llamadas aguas negras (art. 9). Los Ayuntamientos, según la población, deben contar con un sistema de alcantarillado que reúna determinadas características técnicas. No pueden desaguar en los ríos sin previa depuración, salvo casos de autodepuración. En cuanto al sistema de depuración dispone que se instalará el que convenga adoptar, ya sea físico (clarificación, sedimentación, absorción, filtración) ya químico (desinfección) o ya biológico (lechos bacterianos, fosas Imhoff, barros activos, campos de irrigación) es un problema en cuya resolución entran factores variables y distintos que sólo pueden ser resueltos por los técnicos para cada urbe con la cooperación de las Juntas municipales de Sanidad. Atribuye a los Ayuntamientos la policía sobre vertido de las aguas industriales a las redes de alcantarillado (art. 10) y prohíbe la construcción de pozos negros (art. 11) y de zanjas para vertido de aguas fecales (art. 12).

La *Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944*, tras fijar en el párrafo primero de la Base 27 un concepto amplio de «saneamiento»¹⁰, precisa el sentido que debe atribuírsele en relación con las aguas residuales. Así señala que «la eliminación de las aguas re-

¹⁰ Señala el párrafo primero de la Base 27 que «se entiende por *saneamiento* todo sistema de evacuación y tratamiento de los residuos urbanos e industriales por el que se logre su eliminación con absoluta garantía de orden higiénico, sin perjuicio de su utilización si económicamente fuese conveniente, a cuyo efecto se establecerá la necesaria coordinación con los servicios correspondientes del Ministerio de Agricultura».

siduales y su tratamiento se proyectará en la forma y grado preciso, cualquiera que sea el sistema empleado para proteger no solamente al núcleo para el que se destine el saneamiento sino también a aquellos otros que pudieran ser afectados por la polución de las aguas en las que se efectúe el vertido. Todo plan de saneamiento tendrá como condición previa un abastecimiento de aguas adecuadamente resuelto». Además, en relación con las obras de ingeniería y arquitectura sanitaria, señala la Base 28 que «serán intervenidos e inspeccionados por la Dirección General de Sanidad todos los proyectos, obras y servicios en cuanto afectan al.... abastecimiento y depuración de aguas potables, alcantarillado, depuración de aguas residuales...». Importante este último aspecto de la tutela en relación con los proyectos de obras de saneamiento y depuración de aguas residuales a cargo de la Dirección General de Sanidad.

2. El saneamiento de aguas residuales en la legislación vigente

A) *Las peculiaridades del actual sistema de determinación de las competencias locales*

No es este el lugar para exponer con detalle el peculiar sistema de determinación de las competencias locales que resulta de nuestro actual ordenamiento jurídico ¹¹. Baste recordar ahora, a modo de síntesis, que el principio de autonomía no significa la existencia de un núcleo de competencias propias y exclusivas, por naturaleza locales (modelo al que han respondido pasadas construcciones doctrinales, como la teoría del *pouvoir municipal*, que paradójicamente condujo al vaciamiento competencial de las Entidades locales). Un análisis desapasionado de la legislación de régimen local pone de manifiesto la historicidad y el carácter coyuntural del reparto de competencias entre las distintas instancias territoriales. Hoy, el principio de autonomía, desde la perspectiva competencial, debe entenderse como el *derecho a participar* a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos afecten a la colectividad local (STC 32/1981, de 28 de julio). Derecho de participación que corresponde graduar al legislador en atención a los intereses públicos implicados. Éste es el planteamiento asumido por el artículo 2 LRBRL que recoge

¹¹ Me remito ahora a los libros de MIR I BAGO, anteriormente citado; al de ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988. Véase, asimismo, una síntesis del estado de la cuestión en FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, págs. 287-304.

los criterios materiales para la determinación de las competencias locales, tarea reservada juego de la legislación básica estatal y de la legislación sectorial estatal (básica u ordinaria) o de las Comunidades Autónomas.

Según este artículo

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»

Tras la fijación de estos criterios materiales que debe tener en cuenta el legislador sectorial en las operaciones concretas de redistribución de las tareas públicas, la función garantizadora que cumple la legislación básica estatal en orden a la determinación de las competencias locales se completa con declaración genérica de capacidad de los municipios (art. 25.1); con la enumeración de un listado de materias en las que los municipios ejercerán competencias en los términos que determine el legislador sectorial competente por razón de la materia (art. 25.2); con una tabla de servicios mínimos de prestación obligatoria según tramos de población (art. 26) y, finalmente, con una cláusula de competencias complementarias (art. 28).

Pero conviene destacar la peculiaridad del sistema de determinación de las competencias locales porque, la Ley básica estatal no es ella misma atributiva de competencias a los entes locales. El listado de materias del art. 25.2 LRBRL, por estrecha que sea la coincidencia con las competencias municipales tradicionales, no es en sí mismo título competencial para los municipios, sino una norma (que ciertamente recoge el listado de materias en las que en este momento histórico se concreta el círculo de intereses municipales, su círculo de participación), dirigida al legislador sectorial, sea el Estado o las Comunidades Autónomas. Constituye el marco para la asignación de futuras competencias locales, como ha recordado recientemente

DÍAZ LEMA ¹². Que los municipios deban ejercer competencias, «en todo caso», en esas materias no es por sí mismo suficiente, dado que requiere la necesaria intervención posterior del legislador sectorial. Hasta tanto éste no realice esa operación de delimitación y concreción de las competencias municipales, dispone la D.T 2.^a que «los Municipios, las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta ley». Estamos, pues, en presencia de un sistema de determinación legal de las competencias municipales articulado en un doble nivel. El del *legislador básico estatal*, en primer lugar (que cumple la función garantizadora de trazar un común denominador competencial en todo el Estado, si bien reducido a la fijación de un listado de *materias*) y, en un segundo momento, el del *legislador sectorial* que es, en realidad, el verdaderamente determinante, al delimitar, siguiendo los criterios materiales recogidos en el artículo 2 LRBR, las precisas y específicas competencias atribuidas a los municipios.

Es cierto que no todas las «materias» enumeradas en el artículo 25.2 LRBR tienen la misma textura ni plasticidad. Estamos ante un listado muy heterogéneo de materias. La intermediación necesaria del legislador sectorial no tendrá el mismo alcance cuando se trate de la materia «seguridad en lugares públicos» (letra a), que cuando sea «pavimentación de las vías públicas urbanas» (letra d); cuando se trate de «protección del medio ambiente» (letra f) o «participación en la gestión de la atención primaria de la salud» (letra i) que cuando sea el «alumbrado público», el «suministro de agua», los «servicios de limpieza viaria», o el de «alcantarillado», todos ellos recogidos en la letra l), supuestos estos últimos que constituyen, más que «materias», servicios o prestaciones muy específicas que no requieren prácticamente delimitación alguna por parte del legislador, salvo, en todo caso, el establecimiento de mecanismos de auxilio financiero o de aseguramiento para que efectivamente se presten en las respectivas poblaciones. La heterogeneidad señalada explica que tampoco pueda ser unívoca la respuesta que se dé a la naturaleza de las competencias atribuidas a los municipios (propias, delegadas, etc.), pues dependerá de las características de la actividad de que se trate y de la implicación de intereses supramunicipales, así como de la capacidad de gestión de las entidades locales, establecida, por ejemplo, a partir de los datos de población.

¹² DÍAZ LEMA: *Los monopolios locales*, Ed. Montecorvo. Madrid, 1994, pág. 24.

B) *El saneamiento de aguas residuales en la legislación básica estatal*

a) De régimen local

Hechas estas indicaciones generales acerca de las peculiaridades del vigente sistema de determinación de las competencias municipales, es el momento de afrontar la problemática de las competencias municipales en materia de saneamiento de aguas residuales. Señala el artículo 25.2 LBRL que los municipios, ejercerán competencias (advírtase, porque la precisión es, como he dicho, fundamental), en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, en materia de «alcantarillado y tratamiento de aguas residuales». Existe, aparentemente, una continuidad formal respecto a las competencias municipales atribuidas en la materia por la LRL de 1955. Además, se establece como servicio mínimo de prestación obligatoria en todos los municipios el de «alcantarillado» (art. 26.1.a), disposición que constituye una acertada ampliación respecto al pasado al generalizar su obligatoriedad a todos los municipios. Finalmente, y como aspecto conexo relacionado con la iniciativa económica local ¹³, debe recordarse la reserva que se hace a favor de las Entidades Locales de ciertas actividades y servicios esenciales, entre los que incluye los de «abastecimiento y depuración de aguas» (art. 86.3) ¹⁴.

Esa continuidad formal es cierta si únicamente se tomase en consideración la legislación básica de régimen local. Pero como se ha advertido más arriba, la determinación de las competencias *específicas* de los municipios en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales es una atribución propia del legislador sectorial, «según la distribución constitucional de competencias», como correctamente precisa el artículo 2.1 LRBRL (y «no podía ser de otra manera», ha señalado la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que ha confirmado la constitucionalidad de las disposiciones básicas estatales). Ello quiere decir, que la identificación de las competencias municipales en esa materia requiere nuevas

¹³ Sobre la cuestión véase recientemente el trabajo de BISBAL I MÉNDEZ «Servicios públicos e iniciativa económica pública», en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP-Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992, págs. 197-243.

¹⁴ Debe advertirse que la reserva como servicio esencial de la «depuración de aguas» es equívoca, pues la «depuración» tanto puede referirse al tratamiento del agua de abastecimiento para hacerla *potable* sanitariamente, como a la «depuración» de las aguas residuales. Por los antecedentes legislativos, más arriba examinados, me inclino a pensar que únicamente se incluye en esa reserva el servicio de abastecimiento de agua *potable* a la población.

averiguaciones y complementos. En primer lugar, de otras normas estatales también básicas (la legislación sanitaria y la de aguas) y en segundo lugar la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas.

b) Sanitaria

La *Ley General de Sanidad, 14/1986, de 25 de abril*, es muy parca al referirse al objeto de nuestro estudio y su interpretación e integración en el sistema diseñado por la legislación básica de régimen local no resulta fácil, aunque otra cosa pudiera creerse dada su aparente simplicidad. Señala el artículo 42.3 que es «responsabilidad *mínima*» de los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, «el control sanitario del medio ambiente. Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, *saneamiento de aguas residuales*, residuos urbanos e industriales» (art. 42.3 párrafo a). El precepto debe enmarcarse en nuestra tradición legislativa anterior. La legislación de régimen local de 1955 (art. 104) hacía una llamada en relación con las obligaciones mínimas *sanitarias* de los municipios a lo que dijera la legislación específica sanitaria (como así hicieron las leyes de 1925 y 1944). Pero ahora, como ya conocemos, el sistema de determinación de las competencias municipales es más complejo por la necesaria participación en el mismo de las Comunidades Autónomas. Podría admitirse que la salvedad que se hace de las competencias de otras Administraciones resultaría respetuosa con el nuevo orden competencial, debiendo entenderse la misma como «en los términos de la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Pero, además, no queda suficientemente claro de su tenor literal la extensión que deba dársele al concepto «saneamiento». Si debe interpretarse en sentido limitado (la fase de alcantarillado y eliminación y alejamiento de las aguas residuales) o amplio (la fase anterior y además el adecuado tratamiento y depuración de las aguas residuales antes de su vertido al dominio público hidráulico). En conclusión, continuista en la forma, este precepto poco aclara, más bien al contrario, acerca de las concretas competencias sanitarias municipales en relación al saneamiento de aguas residuales.

c) De aguas

La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, no atribuye competencias sustantivas de gestión del dominio público hidráulico a las Entidades Lo-

cales. En concreto, en relación con las posibles competencias *municipales* en materia de tratamiento y depuración de aguas residuales, la Ley de Aguas no se pronuncia sobre ello y no prejuzga quien deba ser el titular de los servicios de abastecimiento y saneamiento. La regulación del sistema autorizatorio de los vertidos de aguas es abstracto, sin consideración alguna al sujeto peticionario. El grupo normativo integrado por la Ley de Aguas, el Reglamento del dominio público hidráulico y las normas reglamentarias estatales relativas a las aguas residuales establece la necesidad de contar con autorización administrativa previa para poder realizar vertidos directos o indirectos a los cauces públicos (arts. 92 LAg y 245 RDPH). La autorización que se otorgue debe señalar los límites cuantitativos y cualitativos del vertido y las instalaciones de depuración o eliminación necesarias (arts. 93 LAg y 251 RDPH) ¹⁵. La legislación de aguas parte, pues, del principio de depuración previa y adecuada de los vertidos de aguas residuales que se realicen. Sin embargo, no es función de la Ley de Aguas entrar a delimitar las competencias municipales en esta materia (por más que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.2 LRBRL, la legislación de aguas, que en materia de vertidos resulta ser legislación básica de medio ambiente, podría haber adelantado algunos criterios materiales que hubieran condicionado el posterior desarrollo de las Comunidades Autónomas), a la vista de la exigencia de que los vertidos, previa autorización, cumplan determinados requisitos de calidad ¹⁶.

Debe tenerse en cuenta, además, el papel reservado a la *planificación hidrológica* en cuanto a definición de las características básicas de

¹⁵ Sobre los requisitos de calidad de los vertidos véanse los Anexos a los Títulos III y IV RDPH (modificado parcialmente por el Real Decreto 1.315/1992, de 30 de octubre) y la Orden de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales. Asimismo téngase en cuenta el Anexo I de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo. El procedimiento para la regularización y control de vertidos está ahora regulado en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril (BOE n.º 95, de 21 de abril de 1995).

¹⁶ La virtualidad de lo dispuesto en el artículo 2.2 LRBRL en orden a la regulación de las competencias municipales relativas al saneamiento de aguas residuales (al amparo del doble título competencial, de naturaleza básica, «aguas», «legislación básica de medio ambiente») puede ponerse de manifiesto en el momento de transponer y articular un sistema eficaz para dar cumplimiento a la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas. Sin embargo, ya he señalado, en nota anterior, que el Estado español se ha limitado a transponer la Directiva publicando su texto en el BOE como Anexo I del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, pero sin establecer los instrumentos necesarios para garantizar la consecución de los resultados fijados por la Directiva, no obstante el rigor con el que está contemplada la regularización y control de vertidos en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales (art. 40.1.c LAg), a cuyo objeto los planes hidrográficos de cuenca ¹⁷ deben establecer los procedimientos y líneas de actuación e incluirán las normas de tipo general que se estimen adecuadas para que puedan alcanzarse los objetivos de calidad (art. 80 RAPA), normas de ámbito general que necesariamente los planes regionales de saneamiento que aprueben las Comunidades Autónomas deben tener en cuenta. Más adelante insistiré en esta cuestión.

Asimismo ha de recordarse que la protección del dominio público hidráulico, ámbito temático en el que se incluye el régimen jurídico de los vertidos es de competencia estatal, como ha precisado la STC 227/1988, de 29 de noviembre, al formar parte de las normas básicas de protección del medio ambiente, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE (Fundamentos Jurídicos 18, 25 y 26). No obstante, las competencias ejecutivas que ejercen los Organismos de cuenca en materia de vertido de aguas continentales en las cuencas intercomunitarias, corresponden a la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas que tengan en su territorio cuencas intracomunitarias (F.J. 2). De otra parte, todas las Comunidades Autónomas, tras la ampliación estatutaria de competencias de 1994, pueden dictar normas de desarrollo o adicionales para la protección del medio ambiente hidráulico, claro está, respetando la legislación básica estatal. Este último título es, precisamente, uno de los aducidos como fundamento de la legislación autonómica relativa al saneamiento de aguas residuales, de la que daremos cuenta en el apartado siguiente.

C) *El saneamiento de aguas residuales en la legislación autonómica: el caso de las Comunidades Autónomas con legislación específica*

En la actualidad existen ocho Comunidades Autónomas que cuentan con legislación específica en la materia, esto es, han aprobado leyes de saneamiento de aguas residuales urbanas. El régimen jurídico de las obras hidráulicas de saneamiento en estas Comunidades Autónomas es distinto de aquéllas que no cuentan con esta legislación específica. A estas últimas haré referencia más adelante.

¹⁷ Según el artículo 46 del anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional publicado en su día, los Planes hidrográficos de cuenca deben identificar las zonas sensibles de acuerdo con los criterios establecidos en la Directiva 91/271/CEE. Aunque no lo dice, también deben estos Planes identificar las zonas menos sensibles a las que se refiere la misma Directiva.

a) Título competencial

Por lo general, la competencia en materia de «obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.4 CE y asumida por todas las Comunidades Autónomas en sus Estatutos) y la de «proyectos, construcción y aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad» (art. 148.1.10 CE y los preceptos correspondientes de los Estatutos), son los títulos jurídicos en los que se amparan la mayor parte de las leyes autonómicas relativas a saneamiento de aguas residuales urbanas. En algunos casos, se considera suficiente la competencia genérica sobre aguas (caso de los arts. 9.16 y 27.12 de los Estatutos de Cataluña y Galicia, respectivamente, si bien en dichos preceptos se habla simplemente de «aprovechamientos hidráulicos... etc.») o la específica de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente (Navarra) o se añaden a aquellos títulos genéricos otros más específicos, como las normas adicionales de protección del medio ambiente (Valencia) o la de ordenación y planificación de la actividad económica regional (La Rioja).

En mi opinión, aquellos dos títulos interpretados armónicamente constituyen el fundamento de la competencia de las Comunidades Autónomas para regular el régimen de las obras hidráulicas de saneamiento y las competencias municipales en materia de saneamiento de aguas residuales. Todo ello sin perjuicio del respeto de las Directivas comunitarias, de la legislación básica estatal en materia de aguas y de las previsiones de la planificación hidrológica. Como he señalado en otro lugar ¹⁸, el concepto obras hidráulicas de interés regional (cuyo título competencial se fundamenta en los párrafos 4 y 10 del 148.1 CE) legitima a las Comunidades Autónomas para incidir en la definición de las obras hidráulicas de interés municipal y en la competencia municipal sobre saneamiento de aguas residuales. Ese es el título y no otros que son meramente adjetivos (como la referencia contenida en los Decretos de traspaso de competencia en materia de obras hidráulicas al *auxilio financiero* en relación con las obras de saneamiento municipales). Por ello, resulta equívoco, como ya he adelantado, que en el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales y en el borrador de convenio marco que ha suscrito Estado y Comunidades Autónomas se hable como título competencial de éstas de «la planificación, coordina-

¹⁸ FANLO LORAS: «Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra. Autonomía y reintegración foral», en *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas* (Direc. A. EMBID), Tecnos, Madrid, 1993, donde, entre otras cuestiones, estudio las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de obras hidráulicas, págs. 57-67.

ción y auxilio a las Corporaciones Locales en materia de saneamiento de aguas residuales urbanas».

Al margen de esta cuestión competencial, que constituye un problema estricto de orden interno (la delimitación constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas), llama la atención que salvo los casos de Baleares ¹⁹, Madrid ²⁰ y Asturias ²¹ ninguna de las demás leyes autonómicas parece tomar en consideración las exigencias temporales y de calidad de los vertidos de aguas residuales urbanas, establecidas en la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo (las Leyes de Valencia y La Rioja la mencionan de pasada, para referirse a la preocupación por la problemática de la calidad de las aguas). Si es lógico que aquellas leyes autonómicas aprobadas con anterioridad a la Directiva no puedan hacer una referencia a ella, resulta sorprendente que, al margen de los necesarios engarces estatutarios ya mencionados, no se haya visto en esa Directiva un sólido y apremiante fundamento para establecer una regulación de las competencias municipales más precisa tanto en cuanto al momento temporal de cumplimiento como acerca de la calidad de los vertidos. En efecto, no debe olvidarse que la Directiva, como fuente del Derecho comunitario, es una norma que fija resultados a conseguir, pero deja a los Estados libertad para articular los medios para conseguirlo. Si hablo de «Estados» es porque éstos son los responsables ante la Unión Europea del cumplimiento de los compromisos derivados de la Directiva, pero ello no significa, en absoluto, desconocer el sistema interno de distribución constitucional de competencias entre las distintas instancias territoriales ²². Ello quiere decir, que las Comunidades Autónomas, a la

¹⁹ El Decreto 13/1992, de 13 de febrero, que regula la evacuación de líquidos procedentes de plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, señala en su Preámbulo que «se transpone la Directiva del Consejo de la CEE, de 21-5-1991, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas».

²⁰ La Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, que complementa la de 20 de diciembre de 1984, de Abastecimiento y Saneamiento de Agua, se sitúa, según su Preámbulo, en el marco de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991.

²¹ La Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas del Principado de Asturias, señala en la DT 5.^a que los «planes y programas de infraestructuras hidráulicas... tomarán como uno de sus objetivos el cumplimiento antes del año 2005 de las exigencias en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas contenidas en la Directiva 91/271/CEE».

²² Respecto a la cuestión, véase recientemente, COBREROS MENDAZONA, *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*, IVAP-Civitas. Madrid, 1995.

vista de sus respectivos Estatutos de Autonomía y de los plazos, próximos y apremiantes, en los que las aguas residuales urbanas deben recibir el adecuado tratamiento, podían legítimamente haber incorporado en su normativa propia el contenido temporal y sustantivo de esa Directiva europea y articular, a tal efecto, los instrumentos técnico-jurídicos necesarios para garantizar la depuración efectiva de las aguas residuales urbanas en los plazos fijados por la Directiva 91/271.

Que las Comunidades Autónomas puedan utilizar ese engarce en la Directiva europea no significa que el Estado carezca de soporte jurídico para sentar las grandes líneas de actuación en esta compleja operación, no sólo porque ha de movilizar en el ámbito estatal cifras bimillonarias que exigen un gran esfuerzo financiero y una adecuada planificación y coordinación, sino al amparo de los propios títulos competenciales estatales a los que ya me he referido más arriba (legislación básica en materia de protección del medio ambiente y legislación básica en materia de aguas) al objeto de garantizar un tratamiento básico en todo el Estado. Sería aconsejable que, si el Estado, finalmente, se decidiera a regular esta cuestión sentando los principios para la efectiva transposición de la Directiva europea, se hiciera con la necesaria participación de las Comunidades Autónomas, a través de la correspondiente Conferencia Sectorial, en orden a alcanzar una coordinación absolutamente obligada y, ya urgente, en esta materia. Sin embargo, ya he señalado, cómo el Estado se ha limitado a transponer la Directiva publicándola, tal cual, en el Boletín Oficial del Estado.

b) Diversidad de modelos y sus características comunes

Las peculiaridades inherentes a nuestro actual sistema de determinación de las competencias municipales supone que, al deferirse al legislador autonómico la concreta definición de las que corresponden a los municipios en materia de saneamiento de aguas residuales, no sea posible hablar en la actualidad de un modelo uniforme y común, aplicable para todos los municipios sino que, por el contrario, resulta una pluralidad de modelos organizativos, tantos en teoría como Comunidades Autónomas han aprobado su respectiva ley de saneamiento. En efecto, en la práctica, aunque cada Comunidad Autónoma, con ley propia de saneamiento de aguas residuales (hasta la fecha Cataluña, Madrid, Navarra, Baleares, Galicia, Valencia, Asturias y La Rioja) ²³, cons-

²³ Debe señalarse que en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 23 de noviembre de 1994, se ha publicado el Proyecto de Ley de saneamiento y depuración de las aguas

tituye un sistema organizativo y competencial diferenciado, son perceptibles líneas de configuración semejantes y próximas, consecuencia de las habituales influencias que han ejercido las primeras leyes aprobadas sobre la materia en todas las posteriores (es patente el influjo ejercido por la ley catalana de 1981 y la madrileña de 1984).

En este sentido, la insuficiencia del espacio municipal para un adecuado tratamiento del saneamiento de aguas residuales constituye el dato de partida que justifica la adopción de distintas medidas todas ellas dirigidas a ahorrar la actividad municipal y a establecer los mecanismos de cooperación o, en su caso, sustitución de las entidades locales, así como se crean complejos mecanismos para la financiación de las infraestructuras de saneamiento, mediante la creación de tributos autonómicos (canon de saneamiento) afectados a dicha finalidad. La articulación de las competencias locales con el necesario protagonismo de la Comunidad Autónoma se alcanza utilizando el instrumental institucional que facilita la legislación de régimen local. Así, se declaran de interés de la Comunidad ciertos aspectos de la actividad de saneamiento (modelo original de Madrid y, en parte, de Cataluña y Murcia ²⁴), siguiendo la senda trazada en su día por la experiencia del caso de las Diputaciones Provinciales valencianas (experiencia asumida en buena medida por la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 y cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 27/1987, de 27 de febrero). Esa declaración implica la sujeción de la actividad municipal a los Planes y Directrices de saneamiento aprobados por la Comunidad Autónoma respectiva (que a su vez deben respetar las previsiones de los Planes Hidrológicos de cuenca). Los municipios quedan desapoderados para la aprobación definitiva de los proyectos de obras y de explotación de las instalaciones de depuración. Sí se les reconoce,

residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este proyecto de Ley, en la línea de las Leyes Autonómicas aprobadas en la materia, tiene una muy cuidada técnica jurídica y entronca el Plan de Saneamiento y Depuración entre los instrumentos de planificación y ordenación del territorio. La situación de crisis política que sufre la Comunidad Autónoma ha aparcado en la práctica el referido proyecto de Ley, que ha decaído con el término de la legislatura y convocatoria de nuevas elecciones.

²⁴ La Ley de Murcia 10/1988, de financiación del Plan de Saneamiento del Segura, declara en la Exposición de Motivos que «el servicio de depuración es considerado de interés de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Estado y de los Ayuntamientos». No obstante, esta declaración no se lleva al articulado de la Ley, que prácticamente es una autorización para concertar la operación de crédito necesaria para financiar las obras incluidas en el Plan. Según los datos de que dispongo, Murcia no ha aprobado una Ley General de Saneamiento ni establecido canon de saneamiento alguno, razón por la que no figura con un epígrafe específico en el presente Capítulo.

por lo general, la titularidad para gestionar el servicio de saneamiento. Se establecen, por lo demás, mecanismos de cooperación (técnica y financiera) y de sustitución en el ejercicio de las competencias municipales. En otros supuestos, sin necesidad de esa declaración formal de interés de la Comunidad Autónoma, se somete la actividad municipal a coordinación amparada en la aprobación de Planes y Directrices de actuación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 59 LRBR.

Estas son, en síntesis, algunas de las ideas fuerza presentes en la legislación autonómica de saneamiento de aguas residuales. La coincidencia de soluciones no nos exonera, sin embargo, de la necesidad de dar cuenta, al menos en sus aspectos esenciales, de las respuestas ofrecidas por las distintas leyes autonómicas. Debo advertir que este material normativo no sólo aborda la cuestión específica de la competencia municipal en materia de saneamiento de aguas residuales (aunque con más frecuencia de lo que sería deseable, el legislador autonómico no tiene una clara percepción de estar delimitando dichas competencias), sino que contempla, además, sugerentes fórmulas organizativas²⁵ o todo un complejo sistema de financiación de las obras hidráulicas sanitarias locales (el canon de saneamiento, el incremento de tarifa de saneamiento, la cuota suplementaria, figuras que, de algún modo, enlazan con los cánones de mejora, recargos transitorios establecidos en la legislación de auxilios para financiar el abastecimiento y saneamiento), que desborda el objeto específico de este trabajo, razón por la que las dejaré de lado en el presente estudio.

c) Cataluña

Cataluña, ha sido la Comunidad Autónoma que ha demostrado una más temprana sensibilidad hacia el problema del saneamiento de aguas residuales, entre otras razones por el gravísimo deterioro de sus aguas

²⁵ Se trata de la creación de Administraciones Hidráulicas sectoriales que tienen encomendada la gestión de las competencias relativas a saneamiento de aguas, la construcción y explotación de instalaciones de depuración de aguas residuales y la gestión de los recursos económicos afectados a esa finalidad. En Cataluña, la *Junta de Saneamiento*, empresa pública cuya actividad se extiende a toda la Comunidad Autónoma y la *Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos*, para el ámbito del área metropolitana de Barcelona. En Madrid, el *Canal Isabel II*; en Baleares, la *Junta de Aguas* y el *Instituto Balear de Saneamiento*; en Navarra, *Navarra de Infraestructuras Locales, SA*; en Valencia, la *Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales*; en Galicia, *Aguas de Galicia* y la empresa pública *Obras y Servicios Hidráulicos*; en Asturias, la *Junta de Saneamiento*; en La Rioja, una empresa pública de carácter mercantil, todavía no constituida.

continentales y litorales. La Ley 5/1981, de 4 de junio, de desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales, constituye testimonio de ese talante y su anticipación en el tiempo a la misma Ley de Aguas tal vez explique el tenor del artículo 105.4 LAg y haya condicionado toda la evolución posterior en esta materia. Esta Ley, junto a la 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña, han sido refundidas por el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero. El título II de este Decreto Legislativo estaba dedicado al «Saneamiento». En él se regulaban las competencias administrativas en la materia (de las Entidades locales, de la Junta de Saneamiento y de la Generalidad) y el régimen financiero específico para sufragar el saneamiento (incremento de la tarifa de saneamiento, canon de saneamiento, canon de infraestructuras hidráulicas). Sin embargo, el contenido de este Título ha sido derogado y sustituido por el de la Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de Reforma de la Junta de Saneamiento, ley que a su vez ha sido modificada en algunos de sus preceptos y ampliada con dos nuevos capítulos por la Ley 7/1994, de 18 de mayo.

El sistema resultante de este cambiante marco normativo es poco clarificador en lo que se refiere a las competencias de las Entidades Locales, que quedan, por lo demás, sometidas a una intensa tutela administrativa (poder directivo) de la Junta de Saneamiento. La Junta de Saneamiento es la entidad administrativa (tiene naturaleza de empresa pública) responsable del saneamiento de las aguas residuales en el ámbito de las competencias atribuidas a la Generalidad (art. 2, Ley 19/1991, de 7 de noviembre), «con respeto a las competencias estatales y de los entes locales atribuidas en la legislación local y en la legislación vigente en materia de aguas» (art. 3.2) ²⁶.

Según el artículo 5.3

«a) En el ejercicio de sus competencias en materia de saneamiento de las aguas, las Corporaciones Locales, tienen *iniciativa*

²⁶ Ha de recordarse que la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, en materia de competencias municipales, se limita a reiterar el listado de materias recogidas en el artículo 25.2 LRBRL, si bien calificándolas de «*propias*». Esta técnica legislativa, incorrecta en mi opinión, pone de manifiesto que no se han entendido las peculiaridades del actual sistema de determinación de las competencias locales, pues éste defiere su concreción a la legislación sectorial dictada por la Generalidad, razón por la que una ley autonómica de régimen local no puede limitarse a transcribir el contenido del artículo 25.2 LRBRL. De este modo, la calificación como «*propias*» de las relativas a «alcantarillado y tratamiento de aguas residuales», (art. 63.2 letra l), de dicha Ley de régimen local general se aviene mal con el régimen jurídico derivado de la legislación de saneamiento de aguas.

para: 1) constituir cualquier organismo de gestión previsto en la legislación vigente, 2) *redactar* planes y proyectos, 3) contratar y ejecutar las obras y prestar los servicios.

b) Las Administraciones locales tienen competencias *propias* para la prestación del servicio de saneamiento de las aguas residuales con independencia del ente que haya ejecutado las obras y podrán ser receptoras de las instalaciones.

Asimismo, las Administraciones Locales, en su ámbito territorial, tendrán en igualdad de condiciones técnicas y económicas la condición preferente de Administración actuante para contratar y ejecutar las obras.»

Las competencias atribuidas a las Corporaciones Locales en materia de saneamiento quedan escasamente perfiladas, por más que, algunas de ellas, se califiquen de «*propias*»²⁷. Su verdadero alcance difícilmente es comprensible si no se enmarcan dentro de las atribuidas a la Junta de Saneamiento o a la Generalidad y dentro del sistema de planificación global del saneamiento. En efecto, las actuaciones de las Entidades locales en materia de saneamiento no son concebibles aisladamente sino, ahora, tras la reforma de 1994, dentro del *Plan de Saneamiento de Cataluña*²⁸, que es un plan territorial sectorial que puede tomar la forma de documento único para todo el territorio o seguir una división por zonas atendiendo a criterios hidrográficos (art. 30 de la Ley 19/1991, según la adición de la Ley 7/1994, de 18 de mayo). Dicho Plan debe incluir los objetivos de calidad y la relación de programas de saneamiento, así como debe ir acompañado del programa económico financiero correspondiente. Las Administraciones Locales pueden solicitar que se incorpore al Plan la financiación de infraestructuras de saneamiento de carácter unitario o mixto mediante un coeficiente adicional de ámbito local (art. 32).

²⁷ Debe tenerse en cuenta que el contenido del párrafo b) del artículo 5.3 es un añadido de la Ley 19/1991, de 7 de noviembre, que no figuraba en el Decreto Legislativo de 1988. En el contexto de 1988, PAREJA I LOZANO y SEGURA LÓPEZ entendieron que «no hay atribución clara y directa de competencias que puedan ser ejercidas por los municipios en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad... los municipios ostentan tan sólo lo que el Decreto denomina expresamente “iniciativa” en la realización de las diversas actuaciones», *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*. Diputación de Barcelona, Barcelona, 1992, pág. 225.

²⁸ Antes existieron 15 Planes Zonales, reconducidos más tarde a dos Planes (los de las cuencas internas y los de las cuencas compartidas) que ahora se encuentran en fase de revisión. A partir de la reforma de 1994 se trabaja en la elaboración de un Plan General de Saneamiento de Cataluña (esquemas y directrices) y en los programas de saneamiento de aguas urbanas y en el de saneamiento de aguas industriales.

A la *Junta de Saneamiento* le corresponde, entre otras funciones, según el artículo 5.1, la coordinación de las Administraciones competentes en materia de saneamiento; la aprobación definitiva de los planes y proyectos de saneamiento; la aprobación y revisión del régimen económico-financiero de los planes y proyectos; la gestión y recaudación de los recursos; la realización de los planes y la ejecución de las obras de prestación de los servicios de saneamiento que promueva directamente y la ejecución o participación en aquellas otras que las Administraciones Locales no realicen o que se lleven a cabo conjuntamente; la promoción, coordinación y fiscalización de la planificación, ejecución y explotación de las infraestructuras de saneamiento; el establecimiento en cada caso de las condiciones técnicas mínimas que deberán contener, necesariamente, los proyectos de obras en cuanto a los sistemas de depuración. A la *Generalidad* le corresponde, según el artículo 5.2, la aprobación definitiva de la planificación global (ahora el Plan de Saneamiento de Cataluña) y de aquellos planes de saneamiento que requieran la financiación específica contemplada en la ley (incremento tarifa y canon de saneamiento).

Debe resaltarse que la financiación de las infraestructuras de saneamiento al amparo de los mecanismos instrumentados por esta legislación, como en el resto de las Comunidades Autónomas, constituye una poderosa vía de control e intervención en la actividad local. Todos los planes y programas acogidos a esos mecanismos financieros enumerados anteriormente deben ser aprobados definitivamente por la Junta de Saneamiento o por la Generalidad. Estos recursos son gestionados por la Junta de Saneamiento, sin perjuicio de los recargos locales. Por otra parte, la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña, señala que las obras e instalaciones de distribución municipal de agua «en baja» o domiciliaria y las *redes de alcantarillado* se ejecutarán íntegramente a cargo de las Entidades Locales interesadas (art. 5.2.f) y los colectores de aguas pluviales en el interior de las poblaciones mediante una aportación económica de la Entidad Local afectada del 75 % del coste efectivo (art. 5.2.e). La construcción y explotación de las infraestructuras para el tratamiento de las aguas residuales tienen un específico régimen de financiación (art. 18 de la Ley 19/1991, de 7 de noviembre).

En otro orden de cosas, debe recordarse que, desde el punto de vista organizativo, las actividades relacionadas con el ciclo hidráulico realizadas por la extinta entidad metropolitana de Barcelona han sido asumidas por una Administración sectorial, que tiene naturaleza de Entidad local, la *Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Trata-*

miento de Residuos, que prestará los servicios de abastecimiento, tratamiento y evacuación de aguas y de tratamiento y eliminación de residuos en su ámbito territorial (art. 15 de la Ley 7/1987, de 4 de abril). Tiene competencias para *coordinar* los servicios municipales pertinentes y para realizar las obras y establecer y prestar los servicios relacionados con el tratamiento y evacuación de aguas residuales, sin perjuicio de las funciones propias de la Administración hidráulica y sanitaria (art. 17). El desapoderamiento competencial municipal en materia de saneamiento en el ámbito territorial de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos es total (no caben otras modalidades de prestación de los servicios que la directa por la Entidad o las consorciadas y asociativas), sin perjuicio de los trámites de consulta e informe reconocidos a los municipios.

En conclusión, las Corporaciones Locales no tienen competencia para aprobar definitivamente los planes y proyectos de saneamiento, que deben redactar siguiendo las condiciones técnicas mínimas establecidas por la Junta de Saneamiento; pueden ejecutar por sí mismas las obras, pero sujetas a la fiscalización técnica y financiera de la Junta de Saneamiento; pueden prestar los servicios de saneamiento pero en el marco estrecho de las directrices fijadas en el Plan de Saneamiento de Cataluña; la gestión recaudatoria de la financiación específica de las infraestructuras de saneamiento y de su posterior explotación corresponden a la Junta de Saneamiento (así lo ratifican las SSTs de 10 de febrero y 18 de octubre de 1988, en relación con el Ayuntamiento de Gerona). En el terreno de la realidad, la falta de capacidad técnica y financiera de la práctica totalidad de municipios explica que la elaboración, aprobación y ejecución de las infraestructuras de saneamiento, así como la explotación durante el primer año de funcionamiento las asuma la Junta de Saneamiento, quien posteriormente las entrega a las entidades locales para su explotación en el marco de las directrices del Plan de Saneamiento de la Generalidad.

d) Madrid

La Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua, parte como premisas básicas de una concepción integral de la gestión del ciclo hidráulico (abastecimiento y saneamiento) y de la insuficiencia del espacio municipal para la adecuada prestación de aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites del término municipal o que tienen evidentes repercusiones

fuera de ellos ²⁹. En lógica consecuencia con estos planteamientos distingue dentro del abastecimiento, los servicios de aducción y distribución (art. 1.2) y en el saneamiento, los de *alcantarillado* y *depuración*, comprendiendo el primero la recogida de aguas residuales y pluviales, y su evacuación a los distintos puntos de vertido. El segundo, la devolución a los cauces o medios receptores, convenientemente depuradas (art. 1.3). La consecuencia que extrae de esta distinción es ciertamente importante. Los servicios de aducción y *depuración* son de *interés de la Comunidad de Madrid* (art. 2.1) mientras que los servicios de distribución y *alcantarillado* son de *competencia municipal*, y podrán gestionarse mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente (art. 3.1).

En relación con el *servicio de alcantarillado*, la Ley, en su artículo 3.2 reconoce plenas competencias a los municipios para la planificación de la red; en cuanto a sus proyectos, construcción, explotación y mantenimiento; en cuanto a las tarifas o tasas del servicio (aunque previa autorización Comisión de Precios); en cuanto al control de los vertidos a la red municipal de alcantarillado de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales, normativa general de la Comunidad y del Estado (art. 3.2.d). En este sentido, la reciente Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al Sistema Integral de Saneamiento refuerza las competencias municipales en materia de control de los vertidos al referido Sistema ³⁰. En efecto, sujeta a previa *autorización municipal* los vertidos industriales que se realicen a dicho Sistema Integral de Saneamiento (arts. 8 y 10) ³¹. A estos efectos, todos

²⁹ Sobre esta Ley véase MORELL OCAÑA, «Abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid», en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid* (Direc. R. GÓMEZ-FERRER MORANT), Civitas, Madrid, 1987, págs. 495-514.

³⁰ Según el glosario de términos contenido en el artículo 2 de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, se entiende por «Sistema Integral de Saneamiento», el conjunto de infraestructuras públicas de saneamiento que comprendan alguno de los elementos siguientes: red de alcantarillado, colectores, emisarios, instalaciones correctoras de contaminación o estaciones depuradoras de aguas residuales, cualquiera que sea el tipo de tecnología utilizada y cuyo objetivo sea recoger, transportar y depurar las aguas residuales para devolverlas a los cauces públicos en las mejores condiciones, compatibles con el mantenimiento del medio ambiente, particularmente en lo que se refiere al recurso hidráulico. En los Anexos de la citada Ley se recogen los vertidos prohibidos (Anexo I), los valores máximos instantáneos de los parámetros de contaminación (Anexo II) y las instalaciones industriales obligadas a presentar la solicitud de vertido (Anexo III).

³¹ A tal efecto, desplaza, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el sistema previsto en la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales, que más adelante examinaremos.

los Ayuntamientos deben proceder a la adaptación de sus Ordenanzas municipales a lo dispuesto en la referida ley (Disposición Final 1.^a). Como «autorizaciones de funcionamiento» que son, atribuye a los Ayuntamientos las funciones de *inspección y vigilancia* permanente de todos los vertidos que se realicen a dicho Sistema integral (art. 31), otorga, además, al Alcalde la *potestad de suspensión* inmediata de aquellos vertidos industriales en los que concurren determinadas circunstancias (art. 35) y se cierra este abanico de potestades con la *sancionadora* «en el ámbito de sus respectivas competencias» (arts. 49 y 53) ³².

En cuanto a los *servicios de depuración* (y aducción de aguas) su calificación como de *interés autonómico* implica, según el artículo 2.1, la atribución a la Comunidad de Madrid de competencias para la regulación de dichos servicios; de planificación general ³³; la aprobación definitiva de planes y proyectos relativos a dichos servicios; la elaboración de planes y proyectos, así como construcción y explotación de las obras que promueva directamente; la aprobación y control del régimen financiero y finalmente, la función ejecutiva y de control de los vertidos en las aguas que discurran por su territorio, sin perjuicio de las competencias estatales en la materia. Respecto al servicio de depuración, los *Ayuntamientos* tienen, únicamente, según el artículo 2.4, las siguientes *iniciativas* ³⁴.

³² La potestad sancionadora corresponde a los Ayuntamientos o a la Comunidad de Madrid, «en el ámbito de sus respectivas competencias, establecidas en la presente Ley» (art. 49). Como quiera que no hay en la Ley una distribución formal de competencias entre esas dos instancias territoriales, debe entenderse que las autorizaciones de vertido al Sistema Integral de Saneamiento son de competencia municipal y de la Comunidad de Madrid, las que se efectúan directamente a cauces públicos, entre ellos los procedentes de las instalaciones depuradoras municipales. Sólo en este último sentido tendría explicación lo dispuesto en la Disposición Final 6.^a, cuando señala que «las funciones de gestión, inspección, vigilancia y control sobre los vertidos industriales que *correspondan a la Comunidad de Madrid* podrán ser encomendadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid al Canal de Isabel II». Que esas competencias no correspondan a la Administración Hidráulica estatal, no obstante ser una cuenca intercomunitaria y sí, en cambio, a la Comunidad de Madrid, a través del Canal de Isabel II, se explica, como he sostenido en otro lugar, en virtud de la *concesión* que tiene atribuida esta entidad —antes organismo autónomo estatal y ahora empresa pública autonómica— para el abastecimiento y el saneamiento de aguas de los municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid. Sobre la cuestión véase FANLO LORAS, «Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra: autonomía y reintegración foral», en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (Direc. EMBID IRUJO), Tecnos, Madrid, 1993, pág. 57.

³³ La planificación general conlleva la formulación de esquemas de infraestructuras y definición de criterios sobre niveles de prestación de servicios y niveles de calidad exigibles a los afluentes y cauces receptores, de acuerdo con los Planes Hidrológicos y Ambientales del Estado y de la Comunidad y con el Planeamiento Territorial y Urbanístico (art. 2.1.b).

³⁴ El concepto es bien significativo. La influencia de la legislación catalana de 1981 es patente.

- «a) Redacción y aprobación inicial y provisional de planes y proyectos, cuya aprobación definitiva corresponderá a la Comunidad de Madrid.
- b) Ejecución de las obras correspondientes.
- c) Prestación de servicios, mediante cualquiera de las fórmulas previstas por la legislación vigente.
- d) Propuesta de modificación de tarifas.»

En relación, pues, con los servicios de depuración, tal como los entiende la ley, existe una compartición de competencias entre municipios y Comunidad Autónoma en ciertas materias, articulada a través de la técnica de los procedimientos bifásicos (que parte de la distinción entre aprobación inicial, provisional y definitiva), técnica tomada en préstamo de la legislación urbanística. La gestión de los servicios de saneamiento (tanto de alcantarillado como de depuración) corresponde a los municipios, sin perjuicio de estar sujetos los de depuración a las directrices establecidas en los Planes de Saneamiento, así como la posibilidad de encargar a la Comunidad Autónoma (que lo encomendará al Canal Isabel II), una vez suscrito el convenio oportuno, la gestión de dichos servicios (véase al efecto los arts. 13 y ss. del Decreto 137/1985, de 20 de diciembre, por el que se regula el régimen económico y financiero del abastecimiento y saneamiento de agua).

La ley madrileña, además, contempla como técnicas de relación interadministrativa (adelantándose a las que después generaliza la legislación estatal básica de régimen local), la de los *Planes sectoriales* en los que deben definirse los intereses comunitarios y locales, garantizando la participación de las Entidades Locales (art. 5.2); la *asistencia técnica y cooperación económica* (art. 5.4); la *transferencia voluntaria* de las funciones municipales a la Comunidad (art. 5.3); la *sustitución* en los casos de incumplimiento (art. 5.3). Regula, finalmente un régimen económico-financiero específico (las tarifas de abastecimiento de agua y saneamiento y la llamada cuota suplementaria, como recurso afectado a la financiación de obras de aducción y depuración).

La finalidad de estos Planes es coordinar la actividad de las Entidades locales mediante la definición concreta de los intereses comunitarios y locales, para lo que deben fijar objetivos y prioridades de la acción pública y a sus determinaciones se sujetarán las actuaciones de las Entidades Locales afectadas por ello (art. 5.2). No obstante los Planes sectoriales se aprueban por la Consejería competente (art. 8.3 Decreto 136/1985, de 20 de diciembre), previa participación de las Entidades Locales, lo que parece no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 59 LRRL que exige norma con rango de ley.

Estamos, en mi opinión, ante una actuación del legislador sectorial absolutamente correcta y ajustada a la función delimitadora de las competencias locales propia de esta legislación sectorial, en este caso, autonómica. No comparto las valoraciones críticas de algunos autores que la han tachado de centralista (MORELL) y desconocedora de la autonomía municipal (MARTÍN MATEO).

e) Navarra

En la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de las aguas residuales de Navarra (desarrollada por el Decreto Foral 82/1990, de 5 de abril), se advierten con claridad algunas de las técnicas ya utilizadas, en Cataluña y Madrid, para la regulación de las competencias municipales en materia de aguas residuales. El objeto de la ley es garantizar de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales, la evacuación a través de la red de Colectores Generales, el tratamiento y recuperación de las aguas residuales vertidas en el ámbito territorial de la Comunidad Foral (art. 1). Del servicio de saneamiento, en sentido amplio tal como lo hemos definido más arriba, sólo le interesa a la ley, el sistema de colectores generales que unen las redes de alcantarillado locales a las instalaciones de tratamiento y recuperación de las aguas residuales. Ello quiere decir, como puede advertirse fácilmente, que queda al margen de su consideración el servicio de *alcantarillado*, ámbito que, en lógica consecuencia, constituye una cuestión estrictamente doméstica de competencia municipal.

La ley navarra parte de una errónea o al menos equívoca valoración del sistema de determinación de las competencias municipales. Así señala la Exposición de Motivos que «las Entidades Locales tienen atribuida como competencia *propia* la protección del medio ambiente y la depuración de aguas residuales tal y como dispone el artículo 25.2.f y l». Como ya sabemos, el listado de materias del artículo 25.2 LRBR no es atributivo de competencias, sino que éstas quedan condicionadas a lo que disponga la legislación sectorial, tarea que pese a esa apreciación inicial del Preámbulo de la Ley, es la que efectivamente realiza la ley navarra, como se ha de ver seguidamente ³⁵. En efecto, corresponde

³⁵ Tal vez el equívoco proceda de la Ley 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, que, en cuanto a las competencias municipales, se remite a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (lo que parece presumir que la legislación básica estatal es atributiva de competencias) o a las que, en materia que corresponden a Navarra, les atribuyen las Leyes de la Comunidad Foral (art. 29).

a la Administración de la Comunidad Foral: la aprobación del *Plan Director de Infraestructuras y Servicios* que debe contener la formulación del esquema y directrices básicas de saneamiento ³⁶; la aprobación definitiva de los planes y proyectos de ejecución de obras de depuración de aguas residuales y de explotación de los servicios que pretendan acogerse al sistema de financiación fijado en la ley (canon de saneamiento); la aprobación del régimen económico de las inversiones y servicios; realizar las obras y gestionar servicios en los casos de cooperación o subrogación (art. 2).

Corresponde a las Entidades locales, la *aprobación inicial* de los proyectos de obras (colectores generales) y de explotación de los servicios (instalaciones de tratamiento y recuperación de aguas residuales) gestionados directamente según los criterios del Plan Director; realizar y gestionar las obras y los servicios de saneamiento definidos en el Plan Director como de ámbito local o, de forma asociada con las demás entidades afectadas, los definidos como supramunicipales ³⁷. Todo ello sin perjuicio de los supuestos de la asistencia técnica, de la cooperación o, llegado el caso, subrogación en el ejercicio de las competencias locales (art. 4).

f) Baleares

Las peculiares características que concurren en las Islas Baleares derivadas del hecho insular y la extraordinaria importancia que tiene

³⁶ La Ley Foral 4/1993, de 15 de abril, del Plan Trienal de Infraestructuras Locales para 1993-1995 (desarrollada por el Decreto Foral 152/1993, de 3 de mayo), recoge, como uno de sus Planes Directores, el de *Depuración y Saneamiento*. Según este Decreto Foral, «corresponderá a las entidades locales la gestión de las obras y explotación de los servicios previstos en los Planes Directores, sin perjuicio de la necesaria coordinación por parte del Gobierno de Navarra para la correcta aplicación de los mismos. Las Entidades Locales afectadas deben ratificar su voluntad de asumir directamente dicha gestión o solicitarán la cooperación del Gobierno de Navarra. Este podrá, en su caso, asumir la gestión, por subrogación, en caso de incumplimiento o imposibilidad para alcanzar las previsiones establecidas o si las Entidades Locales no formulan la ratificación o solicitud señalada anteriormente (art. 6).

³⁷ En relación con este último supuesto, la Comunidad fomentará la constitución de agrupaciones de Entidades Locales (art. 2.2) y, mientras se constituyan éstas, asumirá la ejecución de las obras y servicios (art. 3.c *in fine*). Téngase en cuenta que, además de las fórmulas asociativas generales (mancomunidades, consorcios), la legislación navarra de Administración Local admite la figura de los *Distritos Administrativos*, Entidad Local que puede asumir todas las competencias para la realización de actividades y prestación de servicios de los Municipios agrupados y entre ellas las de saneamiento de aguas (art. 33.2.c, Ley 6/1990, de 2 de julio).

en la economía regional el sector servicios (turismo) explican la atención que ha merecido la problemática del agua por parte de la Comunidad Autónoma y que los porcentajes de depuración de aguas sean muy altos. En este contexto hemos de situar algunas normas autonómicas relativas a obras hidráulicas que tienen como finalidad mejorar y preservar la calidad de las aguas. Así, por Decreto 42/1984, de 28 de mayo, se estableció un régimen de ayudas a las Corporaciones Locales en materia de abastecimiento de agua y saneamiento de núcleos urbanos; por Decreto 33/1986, de 21 de mayo, se declaró de utilidad pública en Baleares las actuaciones encaminadas a reordenar su agricultura con la utilización de aguas residuales una vez depuradas; posteriormente, por Decreto 27/1989, de 9 de marzo, se creó el Instituto Balear de Saneamiento (IBASAN), con la finalidad de promover, construir y explotar estaciones depuradoras de aguas residuales y finalmente, la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, ha regulado el *canon de saneamiento* de aguas, tributo autonómico cuya finalidad es afrontar financieramente el tratamiento unitario de todo el ciclo del agua (captación, distribución en alta, utilización, recogida de residuales, saneamiento y posterior reutilización), ley que ha sido desarrollada por el Decreto 15/1992, de 27 de febrero, norma reglamentaria de una notable complejidad técnica como requiere la regulación de la materia (desarrollado a su vez por la Orden de 18 de marzo de 1992) ³⁸.

Sin embargo, esta Ley no tiene, a diferencia de las leyes autonómicas examinadas hasta ahora, una función delimitadora de las competencias municipales en materia de saneamiento de aguas, en cuanto que la misma parece presumir la titularidad municipal de las mismas. En efecto, el canon de saneamiento constituye un tributo autonómico para la financiación de las actuaciones de política hidráulica que realice la Junta de Aguas de Baleares, organismo encargado de la gestión integral del agua en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ³⁹. Pero la titularidad municipal, parece confirma-

³⁸ Téngase en cuenta el Real Decreto 115/1995, de 27 de enero, por el que se traspasan funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de recurso y aprovechamientos y obras hidráulicas (BOE de 21 de febrero de 1995), en particular las funciones de «la programación, aprobación, ejecución y explotación de los aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que se realicen en el territorio de la Comunidad Autónoma, salvo en el caso de obras que tengan la calificación legal de obras de interés general».

³⁹ Así define el artículo 4 del Decreto 11/1994, de 13 de enero, a la Junta de Aguas de Baleares, Entidad Autónoma de carácter administrativo, creada por la Ley 11/1989, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1990. Completan la

da, de un modo indirecto, por las Disposiciones Adicionales 2.^a y 6.^a. Estas señalan que

«*Disposición Adicional Segunda.* Los Ayuntamientos y restantes Entidades Públicas que presten el *servicio de depuración de aguas residuales*, tendrán derecho a ser indemnizados por los costes de conservación, mantenimiento, explotación e instalación que soporten, en la forma y bajo las condiciones que reglamentariamente apruebe el Gobierno de la Comunidad Autónoma...»

«*Disposición Adicional Sexta.* Las inversiones realizadas por los Ayuntamientos en instalaciones depuradoras y en colectores, costeadas total o parcialmente por el propio Ayuntamiento, serán compensadas en función del valor de cada una de las inversiones, las tarifas pagadas por este concepto por los usuarios, las tasas, las contribuciones especiales u otras exacciones equivalentes. Se dará el mismo tratamiento a empresas y particulares. Para tener derecho a las compensaciones, los colectores y depuradoras tienen que mantenerse en un estado normal de conservación.»

En desarrollo de estas Disposiciones Adicionales se han aprobado sendos Decretos, que regulan las indemnizaciones a los Ayuntamientos y Entidades Públicas por los costes de conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración (Decreto 25/1992, de 12 de marzo) y por obras e instalaciones de aguas residuales (Decreto 51/1992, de 30 de julio, modificado por el Decreto 82/1992, de 18 de noviembre de 1992), del que resulta un complejo sistema para justificar los oportunos costes, que da origen a importantes poderes de fiscalización sobre los Ayuntamientos ⁴⁰.

Por su parte, el Decreto 11/1994, de 13 de enero, que regula la organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de las Islas Baleares, establece el deber de los entes y organismos públicos titu-

Administración Hidráulica de las Islas Baleares dos empresas públicas adscritas a la Junta de Aguas, el Instituto Balear de Saneamiento (IBASAN) y el Instituto Balear del Agua (IBAGUA). Debe tenerse en cuenta que, tras la ampliación de competencias y reforma del Estatuto en 1994, las competencias en materia de aguas, al ser una cuenca intracomunitaria, corresponden a la Comunidad Autónoma.

⁴⁰ Por Resolución de 27 de mayo de 1992 se aprueban los formularios para redactar estudios justificativos del coste de conservación, mantenimiento y explotación de los servicios de depuración de aguas residuales.

lares de instalaciones de depuración de aguas residuales de garantizar su correcto funcionamiento (D.A. 2.^a.1). En caso contrario, el IBASAN podrá hacerse cargo por razones de interés público y con carácter temporal de dichas instalaciones de depuración repercutiendo al titular de la instalación los costes e inversiones necesarios realizados (D.A. 2.^a.2 en concordancia con el art. 99 LAg).

g) Galicia

La Legislación de Galicia no establece, tampoco, una delimitación directa de las competencias municipales en materia de aguas residuales. Sólo de una manera indirecta, en la normativa que regula la cooperación técnico-financiera de la Comunidad Autónoma con las Entidades Locales y en la relativa a la Administración Hidráulica de Galicia, podemos hallar alguna referencia que puede permitirnos reconstruir esas competencias municipales.

En efecto, el Decreto 18/1987, de 14 de enero, de colaboración técnico-financiera de la Comunidad Autónoma de Galicia con Entidades Locales, en materia de obras hidráulico-sanitarias, entre las que incluye las relativas a «la recogida de aguas negras, conducción, depuración y vertido a cauces naturales o al medio marino, a través de emisarios submarinos. Incluyen estos enunciados las elevaciones convenientes» (art. 3.b). Si los Ayuntamientos desean construir dichas obras en *régimen de colaboración* deben formular la correspondiente solicitud a la Administración autonómica (art. 5). La autorización de la apertura del expediente inicial desapodera a la Entidad Local de algunas de sus atribuciones (redacción y aprobación de los proyectos técnicos pertinentes, contratación y ejecución de las obras), si bien tras la aprobación definitiva del proyecto por la Administración de la Comunidad Autónoma y una vez fijado el régimen de colaboración (antes de la licitación y ejecución) el Ayuntamiento debe comprometerse, entre otros extremos contemplados en el artículo 13, a la aprobación del proyecto y de cualquier modificación, revisiones de precios, obras complementarias o liquidaciones que resulten necesarias para la correcta terminación de la obra [letra d)] y a la explotación, mantenimiento y conservación de las obras y efectuar los trabajos ordenados por la inspección facultativa después de la ejecución de las obras [letra f)].

Por su parte, en la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia, también existen algunas referencias de las que podemos deducir, aunque de manera harto problemáti-

ca, cuál es la delimitación de las competencias municipales en materia de saneamiento de aguas residuales. La gestión de las competencias en materia de aguas en las cuencas interiores de Galicia corresponde a su Administración Hidráulica (a sus órganos administrativos generales y a los entes especiales creados por dicha Ley, el organismo autónomo de carácter administrativo, «Aguas de Galicia» y la empresa pública de «Obras y Servicios Hidráulicos»). En particular, esta empresa pública tiene por finalidad hacer frente a las demandas de servicios e infraestructuras hidráulicas, y, entre otras, «las actuaciones de la evacuación y tratamiento de las aguas residuales que se fijan en la planificación aprobada» (Preámbulo de la Ley). En este sentido, la Ley crea un *canon de saneamiento*, tributo destinado íntegramente a financiar los gastos de inversión y de explotación de las instalaciones de saneamiento de aguas residuales, en concreto, como precisa el artículo 33.2, «las infraestructuras de evacuación “en alta” y de tratamiento de aguas residuales, de acuerdo con la programación aprobada por el Consejo de la Xunta de Galicia». Pero, adviértase que la Ley en ningún momento se pronuncia acerca de la titularidad de esas instalaciones y servicios. Podemos presumir que acepta su consideración como municipales (ninguna duda cabe albergar respecto al «alcantarillado» al que no se hace referencia en el art. 33.2), por más que no se mencione a las Entidades Locales, que son consideradas bajo la veste de usuarios de aguas públicas o de titulares de vertidos, como explica el Preámbulo de la Ley ⁴¹.

Puede afirmarse, no obstante, que, sea cual sea la titularidad y competencia local en relación con dichas instalaciones de saneamiento, la financiación total o parcial de tales obras por la Administración Hidráulica de la Comunidad Autónoma desapodera a la Entidad Local de las mismas, no obstante los mecanismos de cesión posterior a las Corporaciones Locales. Así debe desprenderse de lo dispuesto en el artículo 24 cuando señala que

⁴¹ Señala el Preámbulo de la Ley que «asimismo, se contienen diversos preceptos dirigidos a otras Administraciones Públicas del territorio de Galicia, desde su consideración de *usuarios* de aguas públicas o de *titulares de vertidos*, que habrán de ajustar la actuación en una y otra posición a los mandatos de la legislación de aguas y a las prescripciones que, de acuerdo con los mismos, emanen de la Administración». Esos preceptos son los desarrollados en los artículos 29 y 30 de la Ley. Las mancomunidades, consorcios y otras entidades tienen la consideración de comunidades de usuarios (art. 29.1). Aguas de Galicia podrá agrupar en comunidades de vertidos a las personas o entidades productoras de los mismos a fin de facilitar su tratamiento conjunto (29.2). El otorgamiento de concesiones y la atribución de auxilios económicos por parte de la Administración para abastecimiento y saneamiento podrán estar condicionados a la constitución de las Entidades contempladas en los párrafos anteriores (29.3).

«el organismo autónomo Aguas de Galicia podrá *ceder* a las Corporaciones y mancomunidades de Municipios interesados el uso, la explotación o la titularidad de las *obras e instalaciones afectadas a servicios de competencia local* que hayan sido ejecutadas total o parcialmente con *cargo a su presupuesto*.»

Por lo demás, al margen de quien sea el titular de las mismas, señala el artículo 30.1 que «los entes y organismos públicos titulares de instalaciones de depuración de aguas residuales habrán de garantizar su correcto funcionamiento para conseguir los objetivos de protección de la calidad de las aguas establecidos en las Leyes y en la planificación aprobada en la materia». En caso contrario, por razones de interés público y con carácter temporal, Aguas de Galicia podrá asumir la gestión de dichas instalaciones en concordancia con el art. 99 LAg (art. 30.2).

h) Valencia

En la legislación de saneamiento aprobada por la Comunidad de Valencia son perceptibles la influencia de la legislación catalana, madrileña y navarra, a las que expresamente se refiere el Preámbulo de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales. Parte la Ley de la insuficiencia del ámbito municipal para la adecuada solución del saneamiento de aguas, lo que requiere la actuación coordinada de las Administraciones con responsabilidades en la materia. Por esta razón corresponde a la Administración autonómica la planificación, la ejecución de las obras que los planes le encomienden y el control del cumplimiento de los mismos. Ello no excluye el concurso de las Entidades Locales (en la formulación de planes y en la ejecución de obras o gestión de las instalaciones de depuración) puesto que, afirma literalmente el Preámbulo, «la Ley es respetuosa con la legislación de régimen local, incorporando no sólo los sistemas de coordinación que la Ley 7/1985, de 2 de abril, sanciona, sino respetando además su competencia en materia de saneamiento». Pese a estas afirmaciones, las competencias locales quedan sujetas a una importante tutela administrativa, como se ha de ver seguidamente.

La Ley declara de interés de la Comunidad la planificación, construcción, gestión y explotación de las *instalaciones públicas de depuración* de aguas residuales, así como de los *colectores generales* que unan las redes de alcantarillado de titularidad local a dichas instalaciones (art. 2 en relación con el 1). En lógica consecuencia con esa declaración, corresponde a la *Generalidad* según el artículo 3, la planificación

(*Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana y los Planes Zonales de Saneamiento y Depuración*)⁴²; la aprobación definitiva de los planes y proyectos de ejecución de obras y de explotación de las instalaciones; la aprobación y revisión del régimen económico financiero (canon de saneamiento); la elaboración de proyectos, ejecución de obras y explotación de instalaciones y servicios que promueva directamente, así como la realización participada (por convenio o por sustitución o cualquier otro título) de aquellas otras que las Entidades no realicen o se ejecuten conjuntamente; el control de los vertidos a las redes de colectores generales, estableciendo las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento. A estos efectos la Ley crea la *Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales* de la Comunidad Valenciana (art. 14) que tiene por objeto la gestión y explotación de instalaciones y la ejecución de obras de saneamiento y depuración, que determine la Generalidad, así como aquellas otras que le puedan encomendar las Entidades Locales (arts. 14.3 y 16)⁴³.

Las *competencias municipales* en materia de saneamiento varían en función de los servicios concretos a los que se refieran. El *servicio de alcantarillado* es íntegramente de competencia municipal (art. 4.2), razón por la que corresponden a las Entidades Locales las siguientes atribuciones: planificación de su red (aunque respetando los puntos de salida a las redes de colectores generales o de llegada —puntos de vertido final— establecidos por el Plan Director o los Planes Zonales); la construcción, explotación y mantenimiento; la potestad tarifaria, el control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado. En relación con las *instalaciones de depuración* y los *colectores generales* las Entidades Locales tienen iniciativa para redactar planes y proyectos, en el marco de la planificación que la Generalidad establezca; contratar y ejecutar obras; gestionar la explotación de las instalaciones y de los servicios correspondientes (art. 4.1).

Del sistema diseñado resulta que tanto las Entidades Locales como la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales pueden ejecu-

⁴² El Plan Director de Saneamiento y Depuración ha sido aprobado por el Decreto 7/1994, de 11 de enero (DOCV, n.º 2.189, de 20 de enero), si bien no publica el contenido del citado Plan. Las Directrices y el Programa de Actuación han sido publicados por Resolución de 15 de marzo de 1994 de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, de 15 de marzo de 1994 (DOCV, n.º 2.240, de 6 de abril de 1994). Dicho Plan Director establece 14 *Planes Zonales*.

⁴³ El Decreto 170/1992, de 26 de octubre, ha aprobado los Estatutos de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales.

tar obras y gestionar instalaciones de saneamiento. La iniciativa de la Entidad Pública en esta materia la determina el Plan Director de Saneamiento y Depuración (art. 7) o los Planes Zonales de Saneamiento y Depuración (art. 8), instrumentos de planificación en cuya tramitación deben participar las Entidades Locales, a las que, en todo caso debe dárseles audiencia (art. 6) ⁴⁴. Pero la financiación, con cargo a la recaudación del canon de saneamiento, de los costes de explotación de las instalaciones de saneamiento corresponde a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales, así como la inspección y control de los fondos asignados a otras Administraciones o Entidades distintas de la Generalidad (art. 2.2 del Decreto 9/1993, de 25 de enero, del Reglamento de financiación de la explotación de instalaciones de saneamiento y depuración). Este Decreto ha regulado el procedimiento para financiar a las Entidades Locales, titulares del servicio de depuración, los costes de explotación del servicio (financiación ordinaria o por convenio), de modo que quede garantizada la iniciativa local en esta materia. Debe advertirse que la participación en estos sistemas de financiación, de carácter finalista (art. 6), da lugar, como recoge el artículo 8, a la aparición de técnicas de inspección y control (inspección de las instalaciones y la documentación contable; potestad de dirección, técnica o administrativa; deber de comunicación de las alteraciones introducidas en el servicio).

i) Asturias

La Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias denota una notable influencia formal de la Ley madrileña de 1984, si bien se aparta de ella en aspectos concretos de importancia, razón por la que no basta la simple remisión a lo ya dicho de la Ley madrileña. Por lo demás, la Ley asturiana pone de manifiesto, una vez más, que las importaciones de modelos o sistemas normativos pensados desde y para una determinada realidad (en el caso de la Ley madrileña, un sistema poblacional de grandes municipios en un área metropolitana) son difícilmente operativos cuando se intentan aplicar a otra realidad de base geográfica y poblacional bien distinta. Entiendo que el modelo de población dispersa que caracteriza al Principado de Asturias no se ha tenido en cuenta al articular la

⁴⁴ Véase el Decreto 8/1993, de 25 de enero, que regula la elaboración, tramitación y aprobación del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad y de los Planes Zonales. El Plan Director de la Comunidad Valenciana ha sido aprobado por el Decreto 7/1994, de 11 de enero.

Ley que únicamente será operativa en aquellas zonas de población típicamente urbana. En estas circunstancias es previsible que un porcentaje significativamente alto de la población dispersa no esté enlazado a ninguna red de saneamiento y que, por tanto, el saneamiento de sus vertidos quede confiado a la acción de la naturaleza, dado que no se establecen mecanismos de depuración efectivos en el caso de las viviendas individuales, como admite la propia Directiva 91/271/CEE ⁴⁵.

La Ley, de manera idéntica a la madrileña, arranca de la distinción, dentro del *saneamiento*, de los servicios de *alcantarillado* y *depuración*. El primero comprende las funciones de recogida de aguas residuales y pluviales y su evacuación a los colectores interceptores generales en puntos de recogida para su tratamiento. El segundo, el transporte, depuración y vertido final a los medios receptores (art. 1.3). Pero a partir de esta distinción, la Ley asturiana aborda la delimitación de las competencias de los Municipios (Concejos) y del Principado en términos que no son sencillos, puesto que no siempre se manejan criterios uniformes. Los conceptos de «servicios de titularidad municipal», «Administración ejecutora de las obras», «Administración a quien corresponde su realización», «obras de ámbito municipal», «obras de interés municipal», «obras de interés comunitario», se entrecruzan con cierta falta de claridad, hasta el punto de configurar un sistema legal de interpretación hartamente difícil.

Señala el artículo 3.1 que, «de acuerdo con la normativa vigente ⁴⁶, corresponde a los *Concejos* (Municipios), como competencias *propias*,

⁴⁵ A título de ejemplo comparativo véase como resuelve la problemática de la población dispersa la Ley francesa 92-3, de 3 de enero de 1992, relativa al Agua (en particular los arts. 35 y ss.). Sin acudir al Derecho comparado, véase los artículos 12.3, 41 y la Disposición Transitoria 8.^a del Decreto de Canarias, 174/1994, de 29 de julio (BOC, n.º 104, de 24 de agosto), por el que se aprueba el Reglamento de Control y Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico.

⁴⁶ Aquí, una vez más, el legislador sectorial, en este caso, asturiano incurre en un error al creer que las competencias municipales en materia de saneamiento están ya definidas por la normativa vigente (la legislación de régimen local), cuando esa es una operación que debe realizar el legislador sectorial. El Preámbulo de la Ley confirma esta confusión. En el apartado II señala que «El Título I de la Ley regula el abastecimiento y saneamiento en el Principado. Es esta una regulación que efectúa *partiendo de la delimitación de las competencias que en la materia ostentan las Administraciones Locales* y la del Principado: en el primer caso, *según lo establecido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local...*». Sin embargo, el legislador asturiano, en contradicción con su proclamación formal, realiza una verdadera delimitación de las competencias locales, que va más allá de lo dicho en la legislación básica estatal de régimen local, operación por lo demás, absolutamente lícita.

con sujeción a la planificación general establecida por el Principado de Asturias, prestar por sí mismos o asociados los servicios de distribución de agua y *alcantarillado*. Asimismo prestan los servicios de aducción y *depuración* cuando éstos son de su titularidad». Corresponde a los Ayuntamientos «en el marco de la planificación general establecida por el Principado», según el artículo 3.2, aprobar los proyectos y realizar y gestionar las obras y servicios definidos en el Plan Director como de ámbito municipal (¿es lo mismo que interés municipal, concepto que se utiliza en el art. 6.2.a?); redactar y aprobar inicial y provisionalmente los proyectos de obras y de explotación de los servicios que pretendan sean financiados por la Comunidad Autónoma; realizar y gestionar de forma asociada con otras Entidades Locales obras y servicios supramunicipales; aprobar las tarifas de su competencia; controlar los vertidos a la red municipal de alcantarillado.

Corresponde a la *Administración del Principado*, según el artículo 2: la planificación general (articulada mediante el *Plan Director de Obras* y el *Plan Director de Gestión* regulados en el art. 5); la programación y ejecución de las infraestructuras calificadas como de interés comunitario; la aprobación de los planes y proyectos de obras municipales que pretendan la financiación de la Comunidad; la aprobación del régimen de financiación de las inversiones previstas en el programa de ejecución del Plan Director de Obras; el control de calidad de las aguas y vertidos en las redes de titularidad del Principado; el control de la eficacia de los procesos de tratamiento en las instalaciones financiadas total o parcialmente por el Principado; la prestación de los servicios de depuración que sean de titularidad del Principado; la aprobación de tarifas mínimas orientativas para los servicios de alcantarillado ⁴⁷.

El problema mayor de esta delimitación competencial radica en determinar cuáles son los servicios de depuración de titularidad no municipal, puesto que, en el caso del servicio de alcantarillado, no suscita dudas su carácter municipal ⁴⁸. Sin embargo, no es fácil responder a ese interrogante, extremo que resulta paradójico cuando es una cues-

⁴⁷ La financiación regional de esas obras podrá vincularse al establecimiento de acuerdos mediante los cuales los Ayuntamientos se acojan a dichas tarifas (art. 2.2).

⁴⁸ Sin embargo, del tenor literal del artículo 2.1.f) («control de la calidad de las aguas y de los vertidos en las redes cuya titularidad corresponda a la Administración del Principado»), pudiera deducirse que existen redes de *alcantarillado* de titularidad del Principado, salvo que el supuesto esté pensando en los grandes colectores de cuenca (que no son en sentido estricto «alcantarillado») incluidos en el Anexo II de la Ley, ubicados en la zona central de Asturias y calificados como sistemas de interés del Principado (art. 8).

ción de indudable trascendencia. Sin embargo, no encuentro un criterio claro en la Ley. No acierto a descubrir las consecuencias ligadas a la declaración de una obra o instalación como de interés de la Comunidad, salvo que, a lo que parece, será susceptible de ser financiada a través del canon de saneamiento (art. 10.1, en cuyo caso resulta difícil saber que quiere decir el art. 10.3 en conexión con la D.A. 1.^a en relación con las obras que no tengan esa declaración, esto es, las de interés municipal). Una interpretación sistemática de la Ley (a falta de una respuesta legal más transparente) conduce a la conclusión de que las obras calificadas como de interés del Principado (caso de las de la zona central ⁴⁹ de Asturias expresamente calificado en el art. 8, o las que así determinen los Programas de Ejecución, en desarrollo del Plan Director de Obras) no necesariamente son de titularidad comunitaria puesto que no siempre su ejecución debe corresponder a la Administración del Principado. Lo serán si ha *ejecutado* las obras por haberlas promovido y determinarlas así el Programa de ejecución según el principio recogido en el artículo 6.4 en conexión con el artículo 6.2.b (la titularidad de la obra o instalación deriva de su realización).

Finalmente, la Disposición Transitoria 5.^a señala que los planes y programas de infraestructuras hidráulicas tomarán como uno de sus objetivos el cumplimiento antes del año 2005 de las exigencias en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas contenidas en la Directiva 91/271/CEE, si bien, esa simple disposición entiendo que no es suficiente ni realista para garantizar el efectivo cumplimiento de los objetivos tan precisos establecidos en la Directiva.

j) La Rioja

La Rioja ha sido, por el momento, la última Comunidad Autónoma que se ha sumado al grupo de las que han regulado el saneamiento de aguas. En efecto, la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas, sigue cómodamente las soluciones marcadas por otras Leyes autonómicas anteriores, sin pretensión innovadora alguna. Su ámbito de actuación se centra en las obras de construcción de *instalaciones depuradoras* y de los *colectores generales* que unan las redes de alcantarillado locales a dichas instalaciones y la gestión y ex-

⁴⁹ Las obras de saneamiento ubicadas en la zona central de Asturias (relacionadas en el Anexo II) se declaran de interés de la Comunidad. En el Preámbulo de la Ley se nos dice que en esa zona existe constituido un consorcio para ejercer las funciones de las Administraciones consorciadas en orden al abastecimiento y saneamiento.

plotación de las mismas. El criterio seguido por la Ley es el de encomendar la construcción de los colectores y las estaciones de depuración y su gestión posterior a las Corporaciones municipales, en el marco de los criterios establecidos en el Plan Director. El Gobierno de La Rioja ejecutará las obras o gestionará el servicio en aquellos casos en los que los Municipios soliciten su cooperación o incumplan las previsiones del Plan.

En este marco así definido, corresponde al *Gobierno de La Rioja* según el artículo 2: la planificación global del saneamiento a través del Plan Director; la aprobación definitiva de los planes y proyectos de obras y de explotación de servicios que pretendan acogerse al sistema de financiación previsto en la Ley (canon de saneamiento); la aprobación del régimen económico necesario para financiar dichas inversiones; la ejecución de las obras y gestión de los servicios cuando se actúe mediante cooperación o subsidiariamente; la gestión del canon de saneamiento; ejecutar las obras y prestar los servicios previstos en el Plan Director en tanto no se constituyan las Asociaciones de Municipios a las que corresponda su realización.

Corresponde a las *Entidades Locales*, según el artículo 3: aprobar inicialmente los proyectos de obras y explotación de los servicios gestionados directamente según los criterios del Plan Director; realizar y gestionar las obras y servicios definidos en el Plan Director como de ámbito local; realizar y gestionar de forma asociada las obras y servicios calificados por el Plan Director como de ámbito supramunicipal.

k) Canarias

Debo advertir que Canarias no cuenta con una Ley sectorial específica que regule el saneamiento de las aguas residuales, como las ocho Comunidades Autónomas cuya legislación acaba de ser descrita. Sin embargo, si la incluimos aquí es porque, pese a no contar con una Ley específica, el ordenamiento general de aguas de Canarias (y su desarrollo reglamentario) contiene una regulación suficientemente clara de las competencias locales en materia de saneamiento de aguas residuales.

Las peculiaridades hidrológicas del archipiélago canario explican la singularidad histórica del Derecho de Aguas en Canarias. Esas circunstancias geo-hidrológicas cuentan hoy con un respaldo jurídico-constitucional en cuanto que las competencias en materia de aguas corres-

ponden a la Comunidad Autónoma. Ello se ha traducido en la importante Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, norma que desplaza a la Ley de Aguas estatal en el archipiélago canario, por más que muchos de sus preceptos sigan el tenor literal de la Ley estatal.

En materia de protección de calidad de las aguas, los vertidos de aguas residuales están sujetos a autorización administrativa de los Consejos Insulares de Aguas (art. 62). La regulación es, como la de la Ley de Aguas estatal, abstracta, aplicable a cualquier tipo de vertidos, cualquiera que sea el titular de los mismos. Sin embargo, se hace una mención específica a las instalaciones de depuración de titularidad pública. En efecto, dispone el artículo 70 que «1. Los entes y organismos públicos, titulares de instalaciones de depuración de aguas residuales, deberán garantizar su correcto funcionamiento para conseguir los objetivos de calidad de las aguas establecidos en esta Ley. 2. A este fin, el Consejo Insular de Aguas velará por el cumplimiento de esa obligación, pudiendo, en su caso, subrogarse temporalmente en la gestión de dichas instalaciones». Más adelante, regula el canon de vertidos que, obviamente, no duplica al estatal (art. 115.2).

Este marco normativo general, ha sido desarrollado por el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico (BOC, n.º 104, de 24 de agosto de 1995). Por lo que hace referencia a la delimitación de competencias, corresponde, según el artículo 9, a los *Consejos Insulares de Aguas* (que tienen la naturaleza de organismos de cuenca en el ámbito de las islas), entre otras funciones, la aprobación de las normas técnicas que prohíban la introducción y vertido a las redes de alcantarillado de sustancias o productos que dificulten la depuración o la reutilización de las aguas; la vigilancia de las instalaciones públicas de depuración y la subrogación temporal en su gestión; incorporar en la elaboración de los Planes Hidrológicos Insulares las previsiones relativas a instalaciones de depuración y reutilización de aguas residuales; fijar las zonas sensibles y perímetros de protección; fijar el valor de la unidad de contaminación a efectos del canon de vertido entre las cuantías máxima y mínima autorizadas por el Gobierno; la gestión y recaudación del canon de vertido.

Las competencias de los Ayuntamientos en materia de vertidos están reguladas en el artículo 10. Según este precepto

«1. Los Municipios son directamente responsables de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable, de alcanta-

rillado y de tratamiento o depuración de aguas residuales en los términos de la legislación de régimen local ⁵⁰. Entre sus responsabilidades se incluyen:

- a) El cumplimiento de la normativa aprobada por las Administraciones hidráulicas sobre sustancias admisibles en los sistemas públicos de alcantarillado.
- b) El buen funcionamiento de sus servicios de depuración, así como la vigilancia de los instalados en las urbanizaciones no conectados al sistema general.
- c) El control de los efluentes de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales.»

Además, la Administración municipal tiene el deber de colaborar con la Administración hidráulica en la elaboración del *censo de vertidos* y a la *vigilancia de vertidos no autorizados* (art. 11). Corresponde, asimismo, a los Ayuntamientos la autorización, con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras, de los vertidos de aguas residuales domésticas que se produzcan por el sistema de fosas sépticas filtrantes en zonas donde no alcance el alcantarillado municipal, y siempre que no excedan de 250 metros cúbicos anuales (art. 12.2).

Las obligaciones municipales en materia de saneamiento de aguas residuales están claramente determinadas en la legislación canaria. Así, tras reiterar el artículo 38 del Reglamento la obligación general de depurar que tienen todos los usuarios de aguas públicas o privadas, califica como «gran usuario» (que tienen la obligación de mantener instalaciones depuradoras de tipo industrial), las Entidades de población con más de quinientos habitantes (art. 39.a), volumen de población que coincide con las previsiones establecidas por la Directiva Europea 91/271 en el umbral del 2005.

Obsérvese que el marco normativo del saneamiento de las aguas residuales de Canarias, a diferencia del modelo autonómico peninsular, hace innecesario acudir a los mecanismos planificadores, puesto que en el caso de Canarias la competencia sobre la materia corresponde a una misma Administración (la hidráulica). No existe la dualidad competencial Comunidad Autónoma (que tiene la competencia para apro-

⁵⁰ Adviértase que se incurre en el error, común a otras Leyes Autonómicas, de creer que esas competencias están ya fijadas en la legislación estatal básica de régimen local, cuando lo que hace la norma autonómica canaria es precisamente esa tarea de delimitación.

bar los proyectos técnicos y autorizar la aplicación de los mecanismos de financiación *ad hoc*) y la Administración hidráulica (que tiene la competencia final para autorizar el vertido), al estar reunida esa competencia en los Consejos Insulares del Agua. Los vertidos municipales, como cualquier otro vertido, deben contar para su autorización con el correspondiente proyecto técnico de las obras e instalaciones de depuración (art. 13.b), que junto a la demás documentación se presenta ante el Consejo Insular de Aguas para la autorización del vertido. Por lo demás las responsabilidades municipales en materia de saneamiento no son obstáculo a las potestades de supervisión general y de subrogación que corresponde a los Consejos Insulares de Aguas (arts. 42.3 y 43 del Reglamento).

Tampoco existe en Canarias un sistema de financiación de la construcción y explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales que se superponga al canon de vertidos, que constituye la única figura tributaria que grava los vertidos (arts. 115.2 de la Ley y 46 y ss. del Reglamento).

3. Las obras hidráulicas de saneamiento en las Comunidades Autónomas que no cuentan con legislación específica

La operación de delimitación competencial en relación con las obras hidráulicas de saneamiento queda incompleta en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que no han ejercido sus competencias legislativas sobre la materia (obras hidráulicas de interés regional, título competencial resultante de la combinación de los arts. 148.1.4.^a y 10.^a CE, asumidas por todas las Comunidades Autónomas). En ellas, al no haberse ejercitado legislativamente este título competencial, el título jurídico para incidir en la materia suscita ciertos problemas de rango formal. En efecto, en los Reales Decretos de transferencia en materia de obras hidráulicas o abastecimiento de aguas, saneamiento y encauzamiento y defensa de márgenes de ríos se transfieren las «funciones inversoras» relativas, en particular, a las obras de saneamiento. En este sentido en la mayoría de estos Decretos se incluye como atribuida a la Comunidad Autónoma la función de «programar, aprobar y tramitar, hasta el abono de las certificaciones, las inversiones en las obras... de saneamiento». Esa precisión parece que deja a salvo la titularidad y la explotación de tales obras, que serán, como regla, de competencia municipal. Como digo, el inconveniente jurídico estriba en que según el artículo 25.3 LRBRL la delimitación de las competencias locales debe hacerse por norma con rango de *ley*.

La vía más segura para enmarcar las competencias municipales sería, sin duda, la derivada de la ayuda financiera, total o parcial de las instalaciones de saneamiento, pero confiada a la libre voluntad de los Ayuntamientos que quisieran acogerse a la financiación otorgada por la Comunidad Autónoma. A tal efecto, a través de la firma de los oportunos *convenios* Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales, podría establecerse la responsabilidad en la redacción de los proyectos de obras, la contratación y ejecución de las obras, etc. Ningún obstáculo jurídico existe para que a los proyectos y planes que se aprueben en el marco de esa colaboración interadministrativa se les apliquen las exigencias derivadas de la Directiva Europea 91/271/CEE.

El inconveniente que pueden tener las Comunidades Autónomas que no cuentan con legislación específica es que difícilmente podrán contar con un Plan de Saneamiento, que vincule a las Corporaciones Locales, y con la creación de un canon de saneamiento propio, requisitos ambos exigidos en el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales para que el Estado contribuya a la financiación de tales obras.

4. Las competencias de la Administración hidráulica competente en relación con la autorización de vertidos de la red de saneamiento municipal

Sin perjuicio de las competencias municipales y autonómicas en materia de saneamiento de aguas residuales, a las que acabo de referirme en las páginas anteriores, no debe olvidarse que, entrecruzándose con algunas de estas competencias (fundamentalmente de las autonómicas), existe la autorización de vertidos otorgada por la Administración hidráulica competente (Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias, y los organismos de cuenca en las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias).

Esto es, el vertido final de las aguas previamente sometidas a tratamiento en las instalaciones de depuración debe ser autorizado por la Administración hidráulica competente de acuerdo con los artículos 92 y ss. LAg y 245 y ss. del RDPH. En este sentido debo destacar la existencia de una doble competencia para la fiscalización del proyecto técnico de las instalaciones de tratamiento y recuperación de aguas residuales. Me he referido con anterioridad a que es nota común en las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación específica que la competencia para aprobar definitivamente el proyecto técnico es de la Comunidad Autónoma. Pero a la solicitud de autorización de vertido

debe acompañarse «*proyecto*, suscrito por técnico competente, de las obras e instalaciones de depuración o eliminación que, en su caso, fueran necesarias para que el grado de depuración sea el adecuado al grupo de calidad establecido para el medio receptor» artículo 246.2 RDPH. Como ya conocemos, debe entenderse ahora, para que resulte de acuerdo con las exigencias derivadas de la Directiva Europea 91/271/CEE.

La autorización de vertido deberá reflejar «las instalaciones de depuración necesarias» (art. 250.1 RDPH), «las instalaciones de depuración o eliminación necesarias con base en la solución propuesta por el peticionario en el proyecto presentado inicialmente y en las modificaciones al mismo que hayan sido introducidas para conseguir los objetivos de calidad exigibles» (art. 25.b RDPH).

Quiere ello decir, que puede existir (como la práctica confirma) una discrepancia entre el planteamiento técnico de las instalaciones de saneamiento seguido por la Comunidad Autónoma y el planteamiento técnico que sigan los servicios de la Comisaría de Aguas en el caso de las cuencas intercomunitarias. Debe tenerse en cuenta que jurídicamente, la última palabra la tiene quien autoriza el vertido de aguas residuales, esto es la Comisaría de Aguas (salvo en el caso de las cuencas intracomunitarias). Ello pone de manifiesto, una vez más, la necesidad de la coordinación administrativa con el objeto de que Comunidades Autónomas y Confederaciones Hidrográficas no tengan criterios técnicos discrepantes en esta materia. A tal efecto, las prescripciones técnicas debieran elaborarse de común acuerdo para evitar disfunciones, teniendo en cuenta, claro está, que las exigencias de calidad varían de un tramo a otro de la cuenca. El principio de gestión unitaria del agua que garantiza la existencia de las Confederaciones Hidrográficas y la intervención última de las Comisarías de Aguas en el procedimiento de autorización de los vertidos, podría dificultarse o ponerse en peligro en relación con el saneamiento de aguas residuales urbanas si tenemos en cuenta que, en aplicación del sistema constitucional de delimitación de competencias en relación con dicha materia, en el espacio de una cuenca hidrográfica pueden coexistir tantas regulaciones sectoriales como Comunidades Autónomas pertenezcan a la cuenca. En la práctica la coordinación de los Planes Regionales de Saneamiento de las Comunidades Autónomas que pertenezcan a cuencas intercomunitarias debe venir de los objetivos de calidad establecidos en el Plan Hidrológico de la cuenca respectiva. En ese caso, los Planes Regionales de Saneamiento no son sino Planes Zonales relativos a su territorio. Si la coordinación funciona, la planificación zonal confiada a las Comunidades Autónomas puede constituir un alivio de la excesiva carga que recae en las

Confederaciones Hidrográficas, pero sin que ello suponga desapoderamiento de la competencia última que corresponde a la Administración hidráulica.

En este contexto debe ser interpretado el artículo 7 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos, norma reglamentaria aplicable únicamente en las cuencas hidrográficas (intercomunitarias) de competencia del Estado (art. 1). En efecto, según dicho precepto

«A los efectos del “Plan de Regularización” exigido en el artículo 5 y cuando se trate de vertidos municipales, será válido cualquier plan o programa que incluya la actuación correctora del vertido, en los ámbitos municipal, supramunicipal, comarcal o autonómico, siempre que dicho plan haya sido aprobado por la Administración competente.»

Esto es, todos los vertidos sin autorización definitiva otorgada por la Administración hidráulica competente (art. 2) deben presentar un Plan de Regularización del vertido [art. 5.3.b)] para obtener la autorización definitiva (art. 5.6). Sin embargo, los vertidos municipales incluidos en un Plan de Saneamiento aprobado por la Comunidad Autónoma están exonerados de la presentación de ese Plan de Regularización y pueden, si cumplen los requisitos exigidos reglamentariamente, obtener la autorización definitiva, que corresponde a la Confederación Hidrográfica (Comisaría de Aguas).

IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE CONTROL DE VERTIDOS

Las Entidades Locales tienen competencias *derivadas* en materia de aguas, consecuencia de la titularidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas. En efecto, la concesión para abastecimiento de aguas y la autorización de vertido de aguas residuales de las que son titulares, constituye la base de la institución de los correspondientes servicios públicos de abastecimiento de aguas y de alcantarillado (de prestación obligatoria, en virtud del art. 26 LRBRL) y de tratamiento y depuración de las aguas residuales producidas, de conformidad con las directrices contenidas en los Planes Regionales de Saneamiento. De ahí derivan potestades de policía administrativa en relación con el buen funcionamiento del servicio. Se trata, ahora, de averiguar el alcance que tienen las competencias de las Entidades Locales en relación con el

control de los vertidos de aguas residuales a las redes de saneamiento municipales.

Con anterioridad a la Ley de Aguas de 1985, la policía de aguas y sus cauces, en particular la relativa a aguas residuales vertidas a cauces públicos, era competencia, desde 1959, de las Comisarías de Aguas (el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces de 14 de noviembre de 1958 la habían atribuido a las Confederaciones Hidrográficas). Tratándose de vertidos de aguas residuales procedentes de las redes de saneamiento municipal, esa disposición debe entenderse en cuanto al vertido final (esto es, la Entidad Local causante de los vertidos debe solicitar de la Comisaría la oportuna autorización de vertido), pues parece lógico que las autorizaciones de conexión a la red municipal y régimen de los vertidos a la misma fuera competencia municipal. La competencia municipal (su autorización) en relación con los vertidos dentro del término municipal depende de la conexión o no a la red de saneamiento. La autorización será municipal cuando se realice a la red de saneamiento y de la Comisaría de Aguas, cuando se trate de vertidos directos a cauces públicos.

Este planteamiento ha sido respaldado por la jurisprudencia contencioso-administrativa. En efecto, ésta, en los casos de vertidos a la red municipal de alcantarillado (*vertidos indirectos*, como se verá más adelante), ha reconocido a los Ayuntamientos la policía administrativa sobre dicha actividad en los términos más amplios (potestad sancionadora, potestad de revisión de actos, etc.), justificando la intervención municipal en la competencia sobre salubridad pública y la protección de las instalaciones de saneamiento municipales. Este es el caso contemplado en las SSTs de 24 de noviembre de 1987, Arz. 9302, en el que se instruye un expediente sancionador contra una empresa química que vertió aguas residuales en el colector municipal, atentando contra la salud pública, o la de 15 de diciembre de 1988, Arz. 9963, en el que el Ayuntamiento prohíbe a una empresa verter a un colector municipal revocando las condiciones de una licencia de actividad anterior, por perjuicio al correcto funcionamiento de las instalaciones municipales ⁵¹.

⁵¹ La STS de 15 de diciembre de 1988, Arz. 9963, señala, en uno de los fundamentos de la sentencia apelada que acepta, que «la actora cuestiona en primer lugar la competencia municipal para la adopción de los acuerdos impugnados (prohibición de vertido de alpechines a la red de saneamiento municipal), lo que debe rechazarse no sólo por cuanto los alpechines u oleazas perjudicarían la estación depuradora que es propiedad del Ayuntamiento y constituye un bien de dominio público... sino también por corresponderle lo referente a la salubridad pública, alcantarillado y tratamiento de aguas —art. 25.2 letra h) y l) de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985— al disponer que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias... en las siguientes materias entre las que cita las expresadas».

Sin embargo, en los casos de *vertidos directos* a cauces públicos (no, por tanto, a través de la red de saneamiento municipal) la jurisprudencia niega que los Ayuntamientos tengan potestad autorizatoria alguna, que corresponde, en todo caso, a la Administración hidráulica competente (antes, a las Comisarías de Aguas y, ahora, a las Confederaciones Hidrográficas en las que se han integrado o a la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas, caso de contar con cuencas intracomunitarias). Así puede comprobarse en las SSTs de 27 de noviembre de 1981, Arz. 5325 (la competencia de policía de aguas pertenece a la Comisaría de Aguas y no al Ayuntamiento que había acordado denunciar los vertidos a un río de una empresa si ésta no iniciaba las obras de conexión al colector general de la población); la de 25 de noviembre de 1985, Arz. 5699 (confirma la sanción impuesta a una empresa por el vertido de aguas residuales en un río, careciendo de la preceptiva autorización de la Comisaría de Aguas, y no municipal); la de 24 de noviembre de 1987, Arz. 7924 (confirma la validez de la resolución de la Administración del Estado que había autorizado a una empresa a realizar un vertido depurado en un río, frente a la tesis defendida por un Ayuntamiento que exigía también su autorización).

La Ley de Aguas de 1985 no establece disposición alguna que de manera clara aborde esta cuestión, en cuanto que regula el régimen de autorización de vertidos de modo general y abstracto. El artículo 92 LAg, no obstante, dispone que necesitan autorización tanto los vertidos directos como los indirectos, y si bien no da más detalle, el concepto de *vertido indirecto* a cauce público ha sido definido negativamente en el artículo 245.2 RDPH, en cuanto que señala que es «el que no reúna esta circunstancia (el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego), como el realizado en azarbes, *alcantarillado*, canales de desagüe y pluviales». Sin embargo, el régimen de autorización en la legislación estatal de aguas no tiene particularidad alguna en función de si el vertido es directo o indirecto. La conclusión a la que llevaría una interpretación literal sería la necesidad de contar con autorización del Organismo de cuenca para los vertidos indirectos que se hacen en la red de saneamiento municipal, conclusión contraria a la jurisprudencia más arriba citada.

Esta interpretación literal, sin embargo, fue rectificada o, mejor, aclarada por la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales. Esta disposición reglamentaria establece el procedimiento para adaptar los vertidos autorizados según la normativa anterior o legalizar aquéllos que no contasen con autorización, y señala en su artículo 7 que

«si el vertido de aguas residuales se produce en cauces de saneamiento de poblaciones, *corresponde a su Ayuntamiento la solicitud de la autorización procedente*, así como el abono del canon que se le imponga, del cual podrá resarcirse por prorrateo ponderado entre los causantes de los *vertidos indirectos*».

En otras palabras, el titular del servicio de saneamiento, el Ayuntamiento, es quien debe solicitar la autorización de vertido de aguas residuales. Ello no obsta, antes al contrario, lo supone, añadido, para que, como titular del servicio, pueda ejercer una policía administrativa en relación a los vertidos que se hagan a la red de saneamiento sujetando a *autorización el vertido indirecto*, entre otras razones, para prorratear de manera ponderada entre los causantes de los vertidos indirectos el canon de vertidos, así como para garantizar la salubridad pública y la protección de las instalaciones de saneamiento municipales. Todo ello al amparo de la correspondiente ordenanza municipal de alcantarillado ⁵².

No obstante, el mismo artículo 7 establece un régimen peculiar para los *vertidos industriales* que evacuen a redes municipales de saneamiento en las *poblaciones de menos de 20.000 habitantes* cuya composición difiera sensiblemente de un vertido de tipo doméstico. En ese caso, el causante del vertido industrial a la red debe *solicitar la legalización a la Confederación Hidrográfica*. En efecto, señala el párrafo segundo del artículo 7 que

“deberán solicitar expresamente la legalización aportando la documentación indicada en el artículo 1 de la presente Orden, salvo que por acuerdo entre el Ayuntamiento y los causantes de los vertidos aquel se haga responsable de los vertidos industriales que reciba en la red municipal de saneamiento. No obstante, la Confederación Hidrográfica podrá exigir que se otorgue la autorización separadamente cuando el vertido industrial, por su composición o volumen, fuera desproporcionado frente al vertido urbano».

El precepto no deja lugar a dudas. Si son vertidos industriales de composición diferente a los de tipo doméstico la competencia para su legalización corresponde a la Confederación Hidrográfica, salvo acuer-

⁵² Entre los principales problemas relativos a las aguas residuales, incluye la memoria del Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales, la «inexistencia o insuficiente cumplimiento de las Ordenanzas Municipales que regulan el vertido al alcantarillado».

do del Ayuntamiento de responsabilizarse de dichos vertidos, y aun en ese caso, la Confederación puede exigir autorización separada. La norma, en abstracto, no parece que tenga justificación, porque, a la postre, el Ayuntamiento, titular del servicio, siempre será responsable ante la Administración hidráulica competente de los vertidos que se hagan desde la red de saneamiento. Tal vez, y la cifra de población de 20.000 habitantes parece confirmarlo, se duda de la capacidad técnica de estos Ayuntamientos para evaluar y asumir el control de dichos vertidos, razón por la que se les desapodera de dicha potestad, lo que es, a todas luces, injustificado. Distinto sería si ese Ayuntamiento no dispusiera de instalaciones de depuración en cuyo caso (en cuanto que el vertido industrial a la red de alcantarillado va directamente sin tratamiento previo al cauce) y mientras no estuvieran construidas, podía defenderse, con fundamento, el desapoderamiento municipal a favor de la Administración hidráulica competente. En este sentido, MARTÍN MATEO ha señalado con acierto que «nos enfrentamos, sin embargo, con una laguna legal, o al menos con un desajuste grave entre normativa y realidad, lo que se ha intentado solventar a través de una disposición de rango insuficiente»⁵³. Una regulación muy semejante, que desplaza la Orden ministerial estatal, es la contenida en la Orden de *Cataluña* de 19 de febrero de 1987, por la que se establecen normas complementarias en materia de autorizaciones de vertidos de aguas residuales, aunque no se establece fecha límite para proceder a la legalización de los vertidos, que excluye a los Municipios y titulares públicos de instalaciones de evacuación de aguas residuales de la obligatoriedad de regularizar su situación⁵⁴.

La modificación por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, entre otros, del citado artículo 245.2 del RDPH, no ha introducido ningún nuevo matiz en la regulación del régimen de los *vertidos indirectos*, razón por la que, en principio, debe entenderse vigente la Orden de 23 de diciembre de 1986⁵⁵. Tampoco el reciente Real Decreto 484/1995,

⁵³ MARTÍN MATEO: «El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana», en *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas*, pág. 92.

⁵⁴ El desplazamiento de la regulación estatal relativa al régimen de vertidos por la norma autonómica, caso de que existan cuencas intracomunitarias queda confirmado por el artículo 1 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, cuyo ámbito de aplicación alcanza a «los vertidos que se producen en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado».

⁵⁵ Debe tenerse en cuenta que la Orden de 23 de diciembre de 1986 es una norma transida de provisionalidad en cuanto que el plazo para adaptar las autorizaciones o legalizar

de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos (BOE n.º 95, de 21 de abril de 1995) ha modificado el régimen sustantivo de estos vertidos indirectos (en particular de los industriales) a la red de saneamiento municipal tal como resulta regulado por el artículo 7 de la Orden Ministerial de 1986, puesto que dicho precepto no queda afectado por su Disposición Derogatoria genérica, al no oponerse el referido artículo 7 a lo establecido en el Real Decreto. Por tanto, la autorización de los vertidos industriales de composición distinta a la doméstica que viertan a la red de saneamiento de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes es competencia de las Confederaciones Hidrográficas. Así lo entienden en su práctica diaria estos organismos. Es de lamentar que no se haya aprovechado la aprobación de este Real Decreto para, al menos, elevar de rango la regulación sustantiva recogida en la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, elevación de rango que, en todo caso, seguiría sin respetar la necesaria reserva de ley prevista en el artículo 25.3 LRRL para la determinación de las competencias municipales.

No obstante, téngase en cuenta que algunas de las leyes autonómicas estudiadas en los apartados anteriores, declaran con rotundidad que es de la competencia municipal el *control e inspección* de los vertidos, en particular, de los industriales (control que opera con posterioridad a su autorización por la Administración hidráulica competente), que se hagan a la red de alcantarillado municipal. A tal efecto, los Ayuntamientos podrán exigir la construcción de instalaciones de pretratamiento, medidores de caudal de vertido, arquetas o registros individuales para toma de muestras y mediciones, etc. Véanse, respecto al control de vertidos industriales a la red municipal de alcantarillado, en la Comunidad de Madrid, el artículo 3.2.d de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre y el artículo 31 de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral (si bien la D.F. 6.^a atribuye también competencias al Canal de Isabel II respecto a los que correspondan a la Comunidad de Ma-

los vertidos finalizó el 31 de enero de 1987 (art. 1). Sin embargo, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril (BOE n.º 95, de 21 de abril de 1995) la considera vigente, en cuanto que remite a dicha Orden ministerial para el procedimiento de regularización de vertidos tramitados a solicitud del titular de los mismos y, como se dice en el texto, deben entenderse vigentes algunos aspectos sustantivos de dicha Orden. Por lo demás, téngase en cuenta que, según la memoria del Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales, de los 300.000 vertidos, aproximadamente 240.000 se efectúan a través de las redes de saneamiento. Del resto de los vertidos sólo un 23 % tienen autorización (provisional o definitiva, representando estas últimas sólo el 5 % del total).

drid) ⁵⁶; el artículo 4.2.d) de la Ley de Valencia 2/1992, de 26 de marzo [si bien atribuye a la Generalidad el control de los vertidos a las redes de colectores generales, art. 3.1.e)]; el artículo 3.2.e) de la Ley de Asturias 2/1994, de 21 de febrero (si bien la D.A. 5.ª atribuye también potestad de control a la Administración del Principado). Este control municipal de los vertidos no desplaza, sin embargo, las atribuciones que sobre la autorización de los mismos corresponde a las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Distinto puede ser el régimen de las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias en las que la normativa autonómica, caso de que exista (caso de Cataluña) desplaza a la estatal.

Una problemática particular es la que suscitan aquellos casos en los que el abastecimiento y el vertido de aguas residuales se toma y se hace a un sistema hidráulico de una Comunidad de Regantes. En mi opinión, la policía de la buena gestión del agua que corresponde a la Comunidad de Regantes (art. 74.1 LAg y 199 RDPH) no alcanza a la policía del vertido si las aguas residuales municipales retornan al sistema de la Comunidad de Regantes. Esto es, la responsabilidad de la autorización y control del *vertido* en todos los ámbitos de la cuenca es responsabilidad del Organismo de cuenca y ante él se contrae la obligación de que dicho vertido se haga en las debidas condiciones de calidad. Quien debe exigir que se depuren esos vertidos que retornan a un cauce de titularidad de una Comunidad de Regantes, caso de que no se hagan, es la Confederación, sin perjuicio de las eventuales denuncias de la Comunidad de Regantes ante ese organismo. Ahora bien, el vertido de la red de saneamiento municipal al sistema de una Comunidad de Regantes, previo el tratamiento adecuado, garantizado por la Confederación, acrece los caudales disponibles y su distribución (concesión), sí que es competencia de la Comunidad de Regantes. Cuestión distinta es que se deban extremar las garantías del vertido si aguas abajo existen concesiones para abastecimiento de agua a la población. La cuestión, no obstante, es lo suficientemente compleja para que lo sostenido no resuelva la multiplicidad de situaciones que pueden darse en la realidad.

⁵⁶ La Ley de Madrid 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, por su contenido detallado viene a constituir una «Ordenanza de Ordenanzas», una «Ordenanza tipo», si bien con rango de ley. En este sentido, la Disposición Final 1.ª de la Ley ordena la adaptación de las Ordenanzas Municipales a lo dispuesto en dicha Ley.

Respecto al régimen de los *vertidos de aguas residuales al mar*, desde tierra, debe tenerse presente los artículos 56 a 62 de la Ley 22/1988, de Costas, de 28 de julio y los artículos 113 a 123 de su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 1.471/1989, de 1 de diciembre. Además el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertido de sustancias peligrosas desde tierra al mar, desarrollado, a su vez, por varias Ordenes Ministeriales. Por Orden Ministerial de 13 de julio de 1993, se ha aprobado la Instrucción para el proyecto de conducciones de vertidos desde tierra al mar. Por su parte la Ley de Andalucía 7/1994, de 18 de mayo, de Protección ambiental, prohíbe en todo caso los vertidos de aguas residuales en la zona de servidumbre de protección y en la zona de influencia (art. 56). Por Decreto 97/1994, de 3 de mayo, ha regulado los vertidos al dominio público marítimo-terrestre y de usos en la zona de servidumbre de protección y por el Decreto 334/1994, de 4 de octubre, el procedimiento de autorizaciones de dichos vertidos.

V. EL SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES COMO SERVICIO PÚBLICO

Ha quedado suficientemente claro en las páginas anteriores que el saneamiento de las aguas residuales (domésticas, industriales) y pluviales engloba los servicios de alcantarillado y los de tratamiento y recuperación en instalaciones adecuadas de dichas aguas antes de su vertido. El examen de la legislación estatal y sectorial autonómica pone de manifiesto igualmente que el alcantarillado es, en todo caso, un servicio de obligada prestación en todos los municipios (art. 26 LRBRL) y que el tratamiento y recuperación de las residuales es una actividad municipal, si bien no está calificado como servicio obligatorio y a resultas de la legislación autonómica su prestación está sujeta a la planificación de saneamiento (a sus directrices), aprobada por las Comunidades Autónomas y, en algunos casos, es una actividad declarada «de interés de la Comunidad Autónoma» respectiva, lo que conlleva la sujeción de la actividad local a específicas limitaciones.

Carece de sentido insistir en la significación que tiene el concepto de «servicio público» aplicado en este caso a una actividad de saneamiento de aguas residuales. Lo es, igualmente, intentar establecer la relación que guardan los conceptos de competencia municipal y servicio público, ni la que existe entre los servicios municipales de prestación obligatoria (art. 26 LRBRL, entre los que figura el alcantarillado) y la reserva de actividades o servicios esenciales a las Entidades Locales

(art. 86.3 LRBRL, entre las que está el abastecimiento y depuración de aguas)⁵⁷. La iniciativa pública local en materia económica está reconocida en el artículo 86.1 LRBRL⁵⁸. Su significado no plantea problema alguno en relación con los servicios de alcantarillado y tratamiento y recuperación de aguas residuales. En este sentido, tiene interés, aunque el marco normativo sea la LRL de 1955, la consulta de la STS 14 de febrero de 1990 (Arz. 1315), en relación con el acuerdo del Ayuntamiento de Madrid, de 7 de mayo de 1984, por el que se municipaliza sin monopolio el sistema de conservación, mantenimiento y explotación de los sistemas de saneamiento urbano de Madrid.

Es, asimismo, innecesario insistir en las potestades derivadas de la institución de un servicio público local (potestad de autoorganización, potestad tarifaria, potestad de inspección y control de la actividad de los usuarios, potestad sancionadora, etc.), sin perjuicio de la existencia de *mecanismos de control o tutela administrativa*, más o menos intensos (por ejemplo en relación con la potestad tarifaria o la obligatoriedad de las directrices técnicas y de funcionamiento derivadas de la planificación en materia de saneamiento de las Comunidades Autónomas y de los objetivos de calidad de las aguas fijados por los Planes Hidrológicos de cuenca). Servicio público caracterizado, además, por la adscripción de bienes demaniales al mismo, mejor, por girar todo el servicio en torno a un bien demanial y su protección (el agua). Tampoco voy a referirme a la posición de los usuarios del servicio. Tan sólo, en relación con esta cuestión, examinaremos, si existe un derecho subjetivo de los vecinos en relación con la prestación de los servicios de saneamiento de aguas, en conexión con el artículo 18.1 g) LRBRL.

En la respuesta que demos a esta cuestión, debe distinguirse, de nuevo, el servicio de alcantarillado, que constituye un servicio de prestación obligatoria, según el artículo 26 LRBRL⁵⁹ y el de tratamiento y

⁵⁷ Aunque pueda incurrir en una simplificación excesiva, la diferencia que existe entre el artículo 26 LRBRL y el 86 LRBRL radica en que mientras en el primero la configuración como servicio de prestación obligatoria no excluye la iniciativa privada, la reserva de actividades, puede, en caso de monopolio, excluir la iniciativa privada en relación con las actividades reservadas.

⁵⁸ Véase recientemente, DÍAZ LEMA: *Los monopolios locales*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1994. También el trabajo de BISBAL I MÉNDEZ citado, con anterioridad.

⁵⁹ El problema en relación con el alcantarillado no es de naturaleza (puesto que es manifiesto el carácter obligatorio del mismo), sino de *extensión territorial de la obligación*. ¿Hasta dónde debe llegar la obligación municipal? Cuestión práctica difícil de resolver en

recuperación de aguas residuales, que como ha quedado señalado es una actividad de competencia municipal (sujeta a la coordinación y dirección de la Comunidad Autónoma), pero no es un servicio obligatorio, aunque deberá serlo antes del año 2005, como consecuencia de las exigencias derivadas de la Directiva Europea 91/271/CEE. Para ilustrar la cuestión nada mejor que traer a colación la STS 25 de abril de 1989, Arz. 3233, ponente Sr. González Navarro, caso del municipio de Puigpunyent (Mallorca). Un vecino solicita al Ayuntamiento que adopte las medidas oportunas para poner fin de inmediato a los vertidos de las aguas fecales del municipio a un cauce, dando una solución definitiva y eficaz a la evacuación de dichas aguas, de manera que se eliminasen totalmente los riesgos y molestias que le causaban en su vivienda. Tras haber sido declarado inadmisibile su recurso en primera instancia (por falta de legitimación), extremo ante el que reacciona contundentemente la Sala del Tribunal Supremo al amparo del artículo 24 CE, señala lo siguiente en el fundamento de Derecho 5.º:

«La Ley básica estatal de Régimen local de 2 de abril de 1985... establece como competencias obligatorias de los municipios, entre otras, las de protección del medio ambiente y la de protección de la salubridad pública, así como la de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 26). Y reconoce, además, el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal de carácter obligatorio (art. 18). Es claro por tanto, que el municipio de Puigpunyent tiene la obligación —correlativa al derecho del recurrente— de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito. Esta obligación y este derecho suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que sean adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medio ambiente adecuado. Y esto es así, es decir, que esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está ínsita dentro de la de establecer

los casos de población dispersa y en el de las urbanizaciones privadas aunque la aplicación de la legislación urbanística no debiera posibilitar la aparición de zonas urbanizadas sin contar con los servicios de saneamiento adecuados. Sobre el servicio de abastecimiento de agua véase lo que sobre el particular dice MESTRE DELGADO «El servicio público de distribución del agua», en *Tratado de Derecho Municipal* (Direc. MUÑOZ MACHADO), Vol. II, págs. 1.490-1.493.

y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente.»

Debe señalarse que al margen de la justicia material que la sentencia hace en el caso concreto (justicia que comparto), la Sala incurre, en mi opinión, en un error de fundamentación. En efecto, considera que el tratamiento de aguas residuales es una «*competencia obligatoria* de los municipios», cuando, como hemos tenido ocasión de comprobar, sólo el *alcantarillado* constituye uno de los servicios mínimos obligatorios (art. 26 LRBRL), pero no el tratamiento y depuración de las aguas residuales que constituye una materia sobre la que las Entidades Locales ejercerán competencias en los términos de la legislación sectorial (25.21 LRBRL). La sentencia es interesante, en todo caso, porque pone de manifiesto la vertiente económica que tiene la prestación de este servicio municipal. Dicho de otra manera, la efectividad del derecho al servicio está condicionada a «la obligación de incluir en sus presupuestos... las partidas para realizar las obras». Es cierto que hoy se puede impugnar un presupuesto municipal si no recoge los créditos necesarios para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo (art. 151.2.b LRHL). Pero, esa obligatoriedad (aunque la regulación que hace la legislación de aguas pudiera creerse suficiente), esto es, la consideración del servicio y de los gastos necesarios como obligatoria, no está establecida en términos precisos o, mejor, la depuración de las aguas residuales en los términos que señale la autorización de vertido es una obligación claramente establecida en los vertidos autorizados formalmente pero que no alcanza a las situaciones fácticas no legalizadas, razón por la que la legalización (y posterior depuración) de todos los vertidos municipales constituye una prioridad apremiante si pretende alcanzar los objetivos previstos en la normativa europea.

VI. LA COOPERACIÓN A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SANEAMIENTO

La legislación autonómica que hemos examinado en los capítulos anteriores constituye un complejo y peculiar sistema de cooperación a la prestación del servicio de saneamiento municipal que se extiende a sus aspectos financieros, técnicos, etc. Pero esa cooperación no es «gratuita» en términos jurídicos, ya que determina el nacimiento de una serie de mecanismos de coordinación, dirección y control por parte de las Comunidades Autónomas que debe tenerse bien presente.

Creo que con lo expuesto con anterioridad es suficiente para tener un adecuado panorama de las soluciones ofrecidas si bien los aspectos estrictamente financieros merecerían un estudio específico que escapa a las posibilidades del presente trabajo.

La *cooperación interadministrativa* ha sido fórmula tradicional para superar la incapacidad inherente a la mayor parte de nuestros municipios. Según las estadísticas del Ministerio para las Administraciones Públicas, de las 749 *mancomunidades* de municipios existentes en 1944, alrededor de 250 tienen como finalidad el abastecimiento y saneamiento de aguas. Junto a esta fórmula, debe recordarse ahora la versatilidad que tiene el *consorcio*, como solución organizativa de colaboración interadministrativa y, en algunos casos, de personas jurídico privadas (por citar algunos ejemplos, los Consorcios de Aguas de la Costa Brava, de Tarragona, de Bilbao, de la zona central de Asturias, etc.).

Debe destacarse, igualmente, el destacadísimo papel desempeñado en el pasado (y sin duda ha de seguir desempeñándolo en el futuro) por la *cooperación provincial* a la prestación de los servicios municipales. Esta actividad de cooperación constituye hoy el nudo nuclear de su configuración competencial, específicamente protegida por el legislador básico estatal. Cooperación provincial canalizada a través de los Planes Provinciales de Obras y Servicios, sujetos a la coordinación de las Comunidades Autónomas, y que siguen teniendo entre sus objetivos y prioridades las actividades relacionadas con el ciclo hidráulico (abastecimiento y saneamiento de aguas). En este sentido, la planificación de saneamiento de aguas residuales elaborada por las Comunidades Autónomas debe poder articularse, en el caso de las pluriprovinciales, a través o integrando el ciclo hidrológico habitual en todos los PPOS.

En la actualidad los Planes Regionales de Saneamiento constituyen la fórmula institucional que materializa la cooperación de las Comunidades Autónomas en la construcción de infraestructuras de saneamiento. Como he indicado en su momento, la existencia de estos Planes será condición necesaria para la participación del Estado en la financiación de dichas inversiones.

Finalmente, en el apartado de la cooperación económica y técnica no puede dejar de señalarse la colaboración del Estado, a través de las Confederaciones Hidrográficas en la promoción, proyección y ejecución de infraestructuras hidráulicas sanitarias, ámbito hoy expresamente amparado por el artículo 295.4 RDPH. El Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales 1995-2005 al que ya he hecho referencia ha definido

los términos limitados de la participación de la Administración del Estado en la financiación de infraestructuras de saneamiento ⁶⁰.

VII. LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

A) La creación de nuevas figuras impositivas para la financiación del saneamiento de aguas residuales (remisión).

B) La aplicación del canon de vertidos a la construcción de instalaciones de saneamiento y depuración.

La legislación autonómica examinada en los apartados anteriores, al margen ahora de su función delimitadora de las competencias locales en materia de saneamiento, articula un complejo sistema financiero de naturaleza tributaria, afectado a la construcción y explotación de instalaciones depuradoras de vertidos. Este sistema se superpone al canon de vertidos establecido en el artículo 105 LAg, si bien ese mismo precepto (seguramente condicionado por la existencia del incremento de la tarifa de saneamiento, del canon de saneamiento y la cuota suplementaria establecidos en 1981 y 1984, por Cataluña y Madrid, respectivamente), admite que puedan compensarse o deducirse para evitar supuestos de doble imposición. Lo cierto es que la aplicación de estas figuras impositivas autonómicas exige no sólo una regulación de una extraordinaria complejidad y rigor técnico sino, además, el despliegue de una organización administrativa tributaria altamente profesional y capacitada que la aplique y gestione. Esta es una materia en la que no cabe quedarse a medias. La propia experiencia estatal en la gestión del canon de vertidos es altamente aleccionadora. Y, sin embargo, un buen número de Comunidades Autónomas han optado por esa vía (ahora, es un requisito para que el Estado coopere a la financiación de obras hidráulicas de saneamiento, según dispone el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales), que constituye una duplicación organizativa manifiesta (respecto de la Administración hidráulica estatal, si bien ha de señalarse que el aparato administrativo de las Comisarías de Aguas dedicado a estos menesteres es casi simbólico, esto es, no existe) y que puede estar, además condenada al fracaso, por falta de medios adecuados para materializarla.

⁶⁰ Ténganse en cuenta las ayudas económico-financieras establecidas en el artículo 8 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

No es de extrañar que en los últimos años (desde 1992 al menos) auspiciado por el mismo Ministerio de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente en colaboración con algunas Comunidades Autónomas, se haya creído que era posible y en una parte suficiente, para hacer frente al esfuerzo inversor necesario para realizar las infraestructuras de saneamiento, *aplicar el canon de vertido* recaudado por la Administración hidráulica estatal (las Confederaciones Hidrográficas), a la realización de actuaciones de protección y mejora de la calidad de las aguas, a través de la firma del correspondiente convenio con las Comunidades Autónomas. Estas asumen la ejecución de las obras y aportan, a su vez, nuevos recursos a los programas de actuación.

Esta es la experiencia seguida por Andalucía y Castilla y León ⁶¹. En efecto, por Resolución de la Dirección General de Calidad de las Aguas, de 8 de marzo de 1994, se ha publicado el Convenio de Cooperación, firmado el 8 de abril de 1992, entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a través de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, para la realización de actuaciones de protección y mejora de la calidad de las aguas en aplicación del canon de vertidos. Otra Resolución de 27 de septiembre de 1994 (BOE de 7 de noviembre de 1994), publica el Convenio de colaboración, suscrito el 11 de abril de 1994, con la Comunidad Autónoma de Castilla y León ⁶².

El fundamento normativo de estos convenios, al margen del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones interadministrativas, es doble. De una parte, por lo que se refiere al Estado, está en el artículo 295.4 RDPH que señala:

«El Estado podrá suscribir los oportunos *Convenios* con las Comunidades Autónomas y Corporaciones o Entidades Locales interesadas, en orden a la realización de actuaciones o proyectos relativos a la protección y mejora del medio receptor de la cuenca hidrográfica, cuando los mismos respondan a las previsiones generales contenidas en los Planes Hidrológicos para alcanzar

⁶¹ Una vez escritas estas páginas, también Murcia ha firmado el oportuno convenio. Véase la Resolución de 18 de enero de 1995, de la Dirección General de Calidad de las Aguas por la que se publica dicho Convenio (BOE núm. 45, de 22 de febrero de 1995).

⁶² Sendas Ordenes de 27 de mayo de 1994 (BOC y L de 1 de junio de 1994 y Arz. 207 y 208) de Castilla y León dan publicidad al Convenio y al Protocolo de Colaboración suscrito.

las características básicas de calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos, según lo prevenido en el artículo 40, apartado e), de la Ley de Aguas. La *financiación*, total o parcial, de las actuaciones o proyectos, podrá imputarse en cada cuenca al importe de la recaudación por el concepto de *canon de vertido*, sin perjuicio de las competencias que en la materia reconoce el artículo 105.3 de la citada Ley a los Organismos de cuenca.»

De otra, en relación con las Comunidades Autónomas, sus competencias en la materia (gestión de la protección del medio ambiente, obras hidráulicas de interés regional), y, en particular, las asumidas y en su día transferidas, en relación con las obras de saneamiento (planificación, coordinación y auxilio económico).

En dichos convenios se cuantifica el porcentaje de la recaudación de canon de vertidos que se aplica (85 % en el caso de Andalucía y el 85 % del canon de vertido de los Ayuntamientos y Entidades Locales y el 50 % de las industrias de Castilla y León, deducidas las cantidades comprometidas en convenios con Corporaciones Locales). Se crea una *Comisión de Seguimiento* de composición mixta (entre sus funciones está dar la conformidad al Programa de Actuaciones, la supervisión y seguimiento de la ejecución de las obras, la aprobación de los certificados oficiales de liquidación del canon y de realización y valoración de las obras incluidas en el Programa).

En el caso de Castilla y León, las obras de saneamiento y depuración objeto del convenio deben ser incluidas en el *Plan Regional de Saneamiento de Castilla y León*⁶³ y ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, financiándose mediante la imputación parcial de la recaudación del canon de vertido⁶⁴. Es significativo que la vigencia del Convenio sea hasta el año 2005, salvo que las

⁶³ El Plan Regional de saneamiento de Castilla y León fue aprobado por Decreto 61/1991, de 21 de marzo y revisado en 1993. Por Decreto 151/1994, de 7 de julio, se ha aprobado el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana que comprende el de abastecimiento y el de saneamiento.

⁶⁴ El montante total del Plan Regional de Saneamiento de Castilla y León supone 42.000 millones, de los cuales el 50 % lo aportará esta Comunidad, el 25 %, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y el restante 25 %, las Corporaciones Locales. Hasta tanto el Estado actualice el canon de vertidos, el porcentaje de la participación de las Entidades Locales en la financiación de estas infraestructuras se gradúa según una escala en función de tramos de población (desde el 40 % para los municipios de más de 100.000 habitantes al 5 % para los de menos de 1.000 habitantes).

partes decidan prorrogarlo (fecha, recuérdese, límite para que estén en funcionamiento los sistemas de depuración establecidos en la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo).

Este mecanismo de cooperación interadministrativa tiene múltiples ventajas y, en mi opinión, lo hacen preferible al sistema de actuaciones singulares de las Comunidades Autónomas, apoyadas en la creación de figuras específicas para financiar esas actuaciones ⁶⁵. No es necesario dictar nueva y compleja legislación regulando figuras impositivas nuevas ⁶⁶, pues bastaría con aplicar la estatal ⁶⁷, a condición, obviamente, de que se generalice su aplicación a todos los usuarios de vertidos y se actualicen de manera inmediata y suficiente sus bases de cálculo, de manera que cumpla su finalidad de incentivar el ahorro del agua y cubrir los costes de mantenimiento y explotación de las instalaciones de depuración y restauración de la calidad del agua. No se precisa montar un aparato administrativo específico que requiere una alta cualificación, pues para ello sirve el estatal (que lógicamente deberá dotarse de medios suficientes para hacer frente a los nuevos retos). La fórmula de colaboración facilita una adecuada

⁶⁵ El contenido del Convenio no puede ser el mismo caso de que las Comunidades firmantes decidieran sumarse a la experiencia de aquéllas que han establecido figuras tributarias sobre los sujetos pasivos del canon de vertidos, en cuyo caso se procederá a la revisión del Convenio como así se acuerda en la cláusula 10 del firmado con Castilla y León.

⁶⁶ Basta la consideración de la legislación catalana, de la madrileña o de la balear (que son las más adelantadas en su aplicación) para percatarse de la complejidad y de las dificultades técnicas y administrativas que derivan de su implantación.

⁶⁷ Me refiero, por supuesto, al canon de vertidos. Sobre la naturaleza del canon de vertidos, véase ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, *Régimen fiscal de las aguas*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 39 y ss. La creación de nuevas figuras impositivas, como instrumento de financiación de las infraestructuras de saneamiento de aguas residuales (el canon de saneamiento, el incremento de tarifa de saneamiento, la cuota suplementaria), no es algo absolutamente novedoso. Lo es en cuanto al alcance y al despliegue normativo utilizado. No debe olvidarse la posibilidad, reconocida por la normativa estatal de auxilios financieros a las Corporaciones Locales, de establecer «cánones de mejora», que constituirían recargos transitorios para financiar los servicios de abastecimiento y saneamiento, no derogada formalmente (Decretos de 1 de febrero de 1952, de 25 febrero de 1960, 25 de octubre de 1962 y 29 de junio de 1979). En este sentido, Andalucía sigue considerando válida esa fórmula, en cuanto atribuye, por Decreto 125/1991, de 18 de junio, al Consejo de Obras Públicas y Transportes de la Junta la facultad de autorizar estos recargos transitorios. Por lo demás, adviértase que la terminología de la legislación autonómica (canon de saneamiento, incremento de tarifa de saneamiento, cuota suplementaria) guarda estrecha coincidencia semántica con estos recargos. Sobre la problemática jurídico-tributaria que plantean estas figuras véase recientemente, ALONSO GONZÁLEZ, *Los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal*, Marcial Pons, Madrid, 1995, en particular págs. 105 y ss.

coordinación interadministrativa, exigida por la planificación hidrológica y la planificación territorial en relación con la protección de la calidad de las aguas ⁶⁸. A la conveniencia de la coordinación interadministrativa permanente se une, coyunturalmente, la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos establecidos por la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, en plazos de vencimiento bien inminente, como veremos seguidamente ⁶⁹.

Creo que es esta una vía que debe decididamente potenciarse, porque, a la postre, saldrá beneficiado el sistema global de protección de la calidad de las aguas y todo ello a través de un instrumento que garantiza adecuadamente la participación de todas las Administraciones responsables (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).

Sin embargo, el Plan Nacional de Depuración de Aguas Residuales, ya lo he advertido en su momento, ha optado por condicionar la participación financiera de la Administración del Estado a la implantación en las Comunidades Autónomas, en el plazo máximo de dos años a contar desde la firma de los oportunos convenios, de un *canon de saneamiento*, figura impositiva que grava la contaminación producida en el agua que se utiliza, que «como mínimo cubra los costes de mantenimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan». Nada se dice en el Plan acerca de la suerte que vaya a seguir el *canon de vertidos* estatal, si persistirá o se modificará para adecuarlo a las nuevas necesidades de protección del dominio público hidráulico. Como se recordará, en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, se retiró la modificación del régimen económico financiero del dominio público hidráulico, incluida en los primeros borradores oficiosos que circularon. Una operación como la que ahora propicia el Plan Nacional de Depuración exigiría que, al me-

⁶⁸ Manifestación de ese espíritu de colaboración es, por ejemplo, el Convenio de encomienda de gestión del canon de vertido entre la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana y la Confederación Hidrográfica del Júcar, Convenio publicado por Resolución de la Dirección General de Calidad de las Aguas, de 21 de diciembre de 1994 (BOE, n.º 27, de 1 de febrero de 1995).

⁶⁹ Es significativo en este sentido que en el Protocolo de colaboración formado entre el MOPTMA con Castilla y León, esta Comunidad se compromete a adecuar el Plan Regional de Saneamiento «a las determinaciones de las Directivas europeas y de la planificación hidrográfica» si bien antes han manifestado que tanto el citado Plan como la planificación hidrológica que está elaborando el MOPTMA «recogen las determinaciones de la Directiva Europea 91/271 sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas».

nos, el legislador estatal estableciera una regulación básica mínima, sin perjuicio de que dejara un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas, en atención a las distintas situaciones existentes en cada cuenca hidrográfica y en cada tramo de cuenca y en los territorios de las distintas Comunidades en ellas integradas (población dispersa, vertidos a aguas continentales o a aguas marítimas, carga contaminante, etc.).

VIII. SANEAMIENTO Y URBANISMO

Sintéticamente haremos referencia en este capítulo a la función determinante o condicionante que tienen las infraestructuras hidráulicas (tanto de abastecimiento como saneamiento de aguas) en la planificación territorial y urbanística. En efecto, para que un terreno pueda ser considerado como «solar» a efectos urbanísticos debe contar con los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, saneamiento (art. 14 en relación con los arts. 10 y 13.2 TRLS). Por ello, con carácter previo, los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico deben recoger entre sus determinaciones las relativas a dichos servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado, saneamiento. Así, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a abastecimiento de agua, saneamiento, art. 68 TRLS); los Planes Generales de Ordenación Urbana (características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado en el suelo urbano, art. 73.3.A.g TRLS, y trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua y alcantarillado en el suelo urbanizado programado, art. 72.3.B.c TRLS); los Programas de Actuación Urbanística (trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua y alcantarillado, art. 82.1.c TRLS); los Planes Parciales (características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado en el suelo urbano, art. 83.2.g TRLS); los Planes Especiales (desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a abastecimiento de agua y saneamiento, art. 84.1.a TRLS); los Planes de Saneamiento (obras de abastecimiento de aguas potables, depuración y aprovechamiento de las residuales, instalación de alcantarillado, drenajes, fuentes, abrevaderos, lavaderos, art. 90 TRLS).

Pero en relación con esta problemática me remito a la intervención del profesor Carles PAREJA que esta tarde hablará de las relaciones entre obras hidráulicas y régimen urbanístico.

IX. LA REUTILIZACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES

1. Concepto, titularidad y régimen jurídico

El valor del agua (tanto desde el punto de vista ecológico como económico), máxime en aquellas zonas donde escasean los recursos hidráulicos, otorga una notable importancia a la reutilización de las aguas residuales, hayan sido o no previamente depuradas, si bien por evidentes razones sanitarias, nuestro Ordenamiento Jurídico contempla siempre la hipótesis de las que han sido sometidas a un previo tratamiento de depuración.

Una cuestión previa, de naturaleza estrictamente jurídica, que plantean estas aguas, es la de su *titularidad y pertenencia*, extremo que condiciona su aprovechamiento. Como en todas las cuestiones relativas al dominio del agua, la Ley de Aguas de 1985 traza una divisoria respecto al pasado. En efecto, C. ABELLÁN, en el marco de los principios reguladores de la vieja Ley de Aguas de 1879, defendió la titularidad municipal de las aguas residuales, así como que su aprovechamiento (directo o por concesión) fuese, en lógica consecuencia, de competencia municipal ⁷⁰. Al margen de la problemática distinción entre los conceptos de «aguas sobrantes» y «aguas residuales» que justificó la consideración de «públicas» sin más calificativos de las residuales ⁷¹, la jurisprudencia anterior a la Ley de Aguas de 1985 se pronuncia a favor de la *titularidad municipal* de las aguas residuales mientras no sean abandonadas o desechadas, esto es, antes de su vertido a cauce público, lo que con-

⁷⁰ ABELLÁN, C.: *Tratado práctico de la Administración Local española*, Tomo I, IEAL, Madrid, 1971, págs. 776 y 785-787. En aplicación de lo establecido en el artículo 13 LAG de 1879 («pertenecen a los pueblos las aguas sobrantes de sus fuentes, cloacas y establecimientos públicos»), las aguas residuales son aguas públicas *municipales* para ABELLÁN (*Ibid.*, pág. 786), en cuanto que el alcantarillado es de propiedad municipal en virtud del principio de accesoria (la propiedad municipal del cauce —el alcantarillado— determina la titularidad del agua). De ahí, concluía ABELLÁN, que es «incuestionable, por tanto que el aprovechamiento de las aguas residuales del alcantarillado, al igual que las sobrantes de las fuentes públicas, es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos» (pág. 776). Al considerar este autor que esas aguas son bienes municipales, les es de aplicación el Reglamento de Bienes, en cuanto a su utilización y aprovechamiento, por sí o por tercero, bien mediante subasta o concesión administrativa.

⁷¹ Señala ABELLÁN, que la aparente contradicción entre el artículo 407.8 CCI y el artículo 13 de la LAG de 1879 ha explicado la existencia de una jurisprudencia (las SSTS de 10 de enero de 1960, de 28 de febrero de 1964 y 13 de mayo de 1969) que consideran las aguas residuales como públicas sin más calificativos.

lleva la disposición acerca de su aprovechamiento. En este sentido, es ilustrativa la STS de 5 de marzo de 1985, Arz. 1486, caso de la concesión por el Ayuntamiento de Albacete de las aguas residuales del municipio al IRYDA. Señala la sentencia en cuanto a la titularidad de las aguas residuales que «las susodichas aguas son *privativas* de los pueblos mientras circulan por la red de saneamiento construida por los mismos y de su propiedad en necesario cumplimiento de un servicio público de carácter sanitario impuesto por el artículo 102.b) de la Ley de Régimen Local, adquiriendo las aguas residuales la condición de sobrantes y de dominio público cuando salen de la red cumplidas las obligaciones de depuración inescindibles de aquel servicio público, y son abandonadas a cauces de esta naturaleza patrimonial», razón por la que el Ayuntamiento de Albacete pudo «conceder el uso privativo de las cuestionadas aguas al IRYDA antes del vertido de las mismas en el Canal y aun discurriendo por conducto integrado en la nueva red de saneamiento, una vez pasadas por la Estación depuradora también perteneciente a la obra municipal» (véanse, también, las SSTS 24 de noviembre de 1976, Arz. 5188 y 24 de noviembre de 1979, Arz. 3798).

Hoy esta realidad ha quedado superada en atención al carácter demanial de *todas* las aguas, principio formulado categóricamente en el artículo 1.2 LAg 1985. Las aguas residuales depuradas son, en cuanto a su titularidad, de dominio público estatal, como lo son las aguas inicialmente utilizadas (los derechos concesionales otorgan únicamente derechos privativos de aprovechamiento, de *uso*, pero no titularidad alguna sobre el recurso), salvo si el abastecimiento municipal de agua fuera realizado mediante *aguas privadas* según la Ley de Aguas de 1879, supuesto no tan excepcional como pudiera creerse y que encuentra amparo en las Disposiciones Transitorias 2.^a y 3.^a de la vigente Ley de Aguas. En este último caso, las aguas depuradas antes de su devolución a cauce público, son de titularidad municipal.

La titularidad *demanial estatal* de las aguas residuales (salvo si el abastecimiento de agua lo es de aguas privadas) debe afirmarse, al margen ahora de la cuestión de quién sea la Administración titular del alcantarillado (siempre municipal, salvo supuestos de urbanizaciones privadas o sistemas de recogida de aguas pluviales) o de las infraestructuras de depuración (en la que, como se ha visto, caben distintas hipótesis a tenor de la legislación autonómica).

La cuestión no ofrece, en la actualidad, género de duda alguna. Si no bastara con la declaración contenida en el artículo 1.2 LAg. ya referido, respecto al carácter demanial de todas las aguas (antes y después

de su utilización), el artículo 272.3 RDPH señala que «la reutilización de aguas residuales... requerirá *concesión administrativa*», reconocimiento palmario de que no cabe uso privativo de las aguas residuales (las utilice el primer usuario o un tercero) si no media concesión administrativa otorgada por la Administración hidráulica competente.

En cuanto al *régimen jurídico* al que está sujeto el aprovechamiento de las aguas residuales (la Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico hablan de «reutilización de aguas depuradas») deben tenerse en cuenta los siguientes extremos. En primer lugar, es imprescindible tomar en consideración el *concepto legal* de reutilización de aguas depuradas, extremo contemplado en el artículo 272 RDPH. Según dicho párrafo «a los efectos del presente Reglamento se entiende por reutilización directa de aguas las que, habiendo sido ya utilizadas por quien las derivó, y antes de su devolución a cauce público, fueran aplicadas a otros diferentes usos sucesivos». Obsérvese, a la vista de este texto reglamentario, que, en el caso de las aguas residuales urbanas (incluidas las industriales cuando sus vertidos vayan a la red municipal de saneamiento), el Ayuntamiento es el titular de la concesión de aguas para abastecimiento y, por tanto, el que derivó las mismas (sin perjuicio de que pueda ser una concesión para abastecimiento derivada, otorgada por una Comunidad de Regantes) y quien, por imperativo legal tiene la obligación de prestar el servicio de alcantarillado para la recolección de las aguas usadas y su posterior depuración y devolución a cauce público. Sin embargo, el Ayuntamiento no es el usuario único o, mejor, es un mero intermediario de la utilización de esas aguas, puesto que al servicio municipal de abastecimiento tienen acceso terceros que conectan a la red de abastecimiento previa autorización municipal.

Una interpretación literal del artículo 272.2 RDPH podría hacer creer que sólo el titular de la concesión para abastecimiento (el Ayuntamiento), una vez recogidas las aguas distribuidas en las redes de alcantarillado y oportunamente depuradas y siempre antes de su devolución a cauce público, puede ser sujeto beneficiario (ya lo hago directamente a través de terceros) de la reutilización de aguas depuradas, quien, por tanto, tendría que solicitar al Organismo de cuenca la concesión administrativa pertinente, en los términos que más adelante se indicará. Sin embargo, esa interpretación literal estricta del concepto de reutilización de aguas depuradas, no significa que no puedan imaginarse supuestos de reutilización de aguas por los usuarios del servicio municipal de abastecimiento. Que éstos no tengan la condición de reutilizadores de aguas depuradas a los efectos del artículo 272.2 RDPH tiene únicamente que ver con la inexistencia de relación directa con el Organismo

mo de cuenca que, en otro caso, debiera autorizar su aprovechamiento. Pero si se produce una reutilización de agua, esto es, si el usuario del servicio de abastecimiento municipal una vez utilizada el agua y antes de devolverla a la red de alcantarillado la aplica a otros usos diferentes (por ejemplo, para refrigeración, riego, etc.), debe estarse a lo que sobre esa cuestión disponga el Reglamento del Servicio de abastecimiento de agua municipal, teniendo en cuenta que la competencia en relación con la utilización de esas aguas antes de su devolución a la red de alcantarillado es municipal.

En segunda lugar, corresponde al Gobierno de la Nación establecer las condiciones básicas para la reutilización directa de las aguas, en función de los procesos de depuración, su calidad y los usos previstos (arts. 101 LAg y 272 RDPH) ⁷². En todo caso, queda prohibida la reutilización directa de aguas residuales depuradas para el consumo humano, salvo en situaciones catastróficas de emergencia, en las que puede autorizarse su uso con carácter transitorio por el Organismo de cuenca, previo informe vinculante y una vez realizados los controles y establecidas las garantías que fijen las autoridades sanitarias (art. 272.5 RDPH).

En tercer lugar, en cuanto al régimen jurídico estricto de la reutilización de aguas depuradas, debe diferenciarse diversos supuestos teniendo en cuenta que según el artículo 272.3 la reutilización de aguas residuales requerirá, en todo caso, concesión administrativa. Si la reutilización la realiza el primer usuario (quien derivó), si ésta no está contemplada en la concesión de aguas, debe incoarse un expediente de modificación de la misma, mediante tramitación abreviada, en el que además de someter el expediente a información pública, se recabarán los informes procedentes, imponiéndose el oportuno condicionado (art. 273.1 RDPH). Cuando no existiera concesión o se trate de reutilización directa de las aguas por un tercero, en parte o en su totalidad, se seguirá un expediente de concesión por el procedimiento ordinario o simplificado según corresponda (art. 273.2 RDPH).

⁷² Extremo cuya constitucionalidad ha sido confirmada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 27.1). La potestad reglamentaria del Gobierno para fijar normas básicas está justificada por razones de orden técnico o coyuntural, en cuanto que los distintos procesos de depuración y la calidad necesaria en cada caso y los diferentes usos a los que se destinan las aguas reutilizadas hacen virtualmente imposible una determinación *ex lege* de los requisitos básicos que hayan de respetarse en las diversas operaciones de reutilización directa de las aguas.

La importancia de la utilización de las aguas residuales para ciertos usos (en particular, para el regadío) ha llevado a algunas Comunidades Autónomas a dictar normas en las que se fomenta y subvenciona la realización de obras para este tipo de aprovechamiento ⁷³.

2. La utilización agrícola de los lodos de depuración de aguas residuales

El incremento notable de la puesta en funcionamiento de instalaciones de depuración de aguas residuales domésticas y urbanas ha acarreado en lógica consecuencia una creciente producción de lodos que plantea graves problemas de almacenamiento y eliminación. Es cierto, no obstante que, por su composición, estos lodos son susceptibles de utilización agrícola como fertilizantes, una vez sometidos a determinados tratamientos previos, que contrarresten los posibles daños al suelo y a las plantas originados por la presencia de metales pesados. La utilización de estos lodos de depuración en el sector agrario ha sido regulada por el Real Decreto 1.310/1990, de 29 de octubre (que al mismo tiempo transpone al Derecho interno español la Directiva del Consejo 86/278/CEE, de 12 de junio de 1986), desarrollado por la Orden Ministerial, de 26 de octubre de 1993 (BOE de 5 de noviembre de 1993), en cuanto a registro y autorización de la producción y utilización de lodos (extremo regulado en el art. 14 de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo).

En dichas normas, además de ciertas previsiones sustantivas relativas a la utilización de estos lodos, se establecen determinadas *obligaciones formales* que deben cumplir los entes locales y demás titulares de estaciones depuradoras de aguas residuales. Con el objeto de disponer de un censo de plantas depuradoras, aquellos titulares deben remitir al órgano competente de su correspondiente Comunidad Autónoma impreso (Anexo I de la O.M. de 26 de octubre de 1993) sobre características de la planta de depuración de aguas residuales ⁷⁴. Asimismo,

⁷³ Así, el Decreto de Cataluña 252/1982, de 30 de julio (DOGC de 25 de agosto de 1982), sobre aprovechamiento para riegos de aguas residuales depuradas; el Decreto de Baleares 33/1986, de 21 de mayo, declaró de utilidad pública en Baleares las actuaciones encaminadas a reordenar su agricultura con la utilización de aguas residuales una vez depuradas; la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Valenciana de 15 de abril de 1992, por la que se clasifican como obras de interés general las obras para aprovechamiento de aguas depuradas para riego (DOGV de 3 de junio de 1992).

⁷⁴ Alguna Comunidad Autónoma, como *Andalucía*, han desarrollado (se trata más bien de una incorporación al Derecho propio) la normativa estatal, creando a su vez el Registro

las entidades públicas y privadas dedicadas a la explotación agrícola de los lodos deberán cumplimentar al final de cada semestre natural la «Ficha de explotación agrícola de lodos tratados» (Anexo II) que se remitirá al titular de la estación depuradora de aguas residuales que será encargado de su posterior remisión al órgano competente de la Comunidad Autónoma ⁷⁵. Las Comunidades Autónomas deben remitir anualmente esta información al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En dicho Ministerio se ha creado el Registro Nacional de Lodos adscrito a la Dirección General de Producciones y Mercados Agrícolas (Subdirección General de Medios de Producción Agrícolas).

Además, el titular de la estación depuradora de aguas residuales (en realidad, la entidad explotadora de los lodos, tanto titulares como concesionarios), tiene la obligación de acompañar cada partida de lodos tratados de la documentación pertinente en la que consten sus características técnicas (proceso de tratamiento y composición). La posesión de esta documentación por los usuarios de los lodos es requisito necesario para su utilización agrícola, extremo que deben controlar las Comunidades Autónomas.

Los lodos, en cuanto producto obtenido en el proceso de depuración de las aguas residuales, son propiedad del titular de la estación depuradora. El aprovechamiento de los lodos, adecuadamente tratados, para su aprovechamiento agrícola es, por ello, competencia del titular de la estación depuradora (normalmente municipal), bien se realice esta explotación directamente o por concesionario. La titularidad de esos productos conlleva la correspondiente responsabilidad en orden a su tratamiento (susceptible de utilización agrícola) y eliminación en condiciones no perjudiciales para el suelo y las plantas.

de Lodos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 22 de noviembre de 1993, BOJA de 18 de diciembre de 1993), que desplaza al estatal.

⁷⁵ Según el artículo 6 del Real Decreto 1.310/1990, de 29 de octubre, las entidades explotadoras de lodos (si bien el referido artículo 6 atribuye esta obligación a los entes locales y demás titulares de las estaciones depuradoras, la Orden de 26 de octubre, se refiere a las entidades explotadoras de lodos, pues puede existir la presencia de un concesionario), tanto titulares como concesionarias, deben facilitar a la Comunidad Autónoma la siguiente información: *a)* cantidades de lodo producidas y destino de las mismas con especificación de aquellos lodos que se utilicen en la actividad agraria; *b)* la composición y características de los lodos producidos y los destinados a la actividad agraria; *c)* tipo de tratamiento; *d)* nombres y domicilios de los destinatarios de lodos tratados y las zonas de utilización de éstos.