

LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ESPAÑOLAS EN MATERIA DE AGUAS

PATRICIA DOMÍNGUEZ ALONSO

SUMARIO: I. PESE A LA AUSENCIA DE COMPETENCIAS SUSTANTIVAS EN MATERIA DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, LAS ENTIDADES LOCALES EJERCEN FUNCIONES EN LA MATERIA Y PARTICIPAN EN LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA.— II. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN ESTAS MATERIAS Y CONCURRENCIA CON COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS.— III. LA COMPETENCIA LOCAL PARA EMITIR LAS AUTORIZACIONES RELATIVAS A VERTIDOS INDIRECTOS A AGUAS SUPERFICIALES. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 18 DE OCTUBRE DE 2006 Y EL REAL DECRETO LEY 4/2007, DE 13 DE ABRIL.

I. PESE A LA AUSENCIA DE COMPETENCIAS SUSTANTIVAS EN MATERIA DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO, LAS ENTIDADES LOCALES EJERCEN FUNCIONES EN LA MATERIA Y PARTICIPAN EN LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA

La garantía institucional fue aceptada y aplicada por el Tribunal Constitucional a la autonomía local a partir de la sentencia 32/1981, de 28 de julio (1) y reconoce a la misma como integradora de un ordenamiento territorial componente del general del Estado en su conjunto por virtud de la Constitución [«cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo», nos dirá expresivamente el TC (2)].

La Ley de Aguas no atribuye competencias sustantivas a las Entidades locales para la gestión del dominio público hidráulico, pese a que históricamente en España sí las habían desempeñado (3). A pesar de que, como veremos a

(1) Posteriormente en las SSTC de 23 de diciembre de 1982, de 16 de mayo de 1983 y de 27 de febrero de 1987.

(2) STC de 2 de febrero de 1981.

(3) La Ley de Aguas de 1879 atribuía a los Alcaldes la competencia para la suspensión de obras de alumbramiento de aguas subterráneas. El artículo 23 de la citada norma establecía que

continuación, el abastecimiento de agua es un servicio público de obligada prestación para los municipios, sin embargo, éstos para la legislación de aguas son simples usuarios del dominio público hidráulico, por más que el abastecimiento de la población, cualquiera que sea su titular, tenga carácter preferente (4).

Tanto la CE como la legislación estatal básica de aguas atribuyen al Estado la competencia para la gestión de las cuencas intercomunitarias y a las Comunidades Autónomas la competencia para la gestión de las cuencas intracomunitarias o internas. Por otra parte, tanto las Comunidades Autónomas como el Estado tienen otras competencias sobre materias sectoriales que inciden en el agua (contratos y concesiones administrativas; protección del medio ambiente; vertidos industriales o contaminantes; ordenación del territorio; obras públicas; régimen energético; pesca fluvial; espacios naturales protegidos y planificación general de la actividad económica).

Ahora bien, como ha subrayado el TC (sentencia 227/1988, F.J. 13), el agua no sólo es un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituye además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las distintas Administraciones públicas ejercen funciones. Y así, por ejemplo, de acuerdo con la legislación urbanística están sujetos a licencia municipal los actos de edificación y uso del suelo que realicen los particulares en el dominio público hidráulico (5), sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban solicitarse de la Administración hidráulica competente.

«el dueño de cualquier terreno puede alumbrar y apropiarse plenamente por medio de pozos artesianos y por socavones o galerías las aguas que existen debajo de la superficie de su finca, con tal que no distraiga o aparte aguas públicas o privadas de su corriente natural. Cuando amenazare peligro de que por consecuencia de las labores del pozo artesiano, socavón o galería se distraigan o mermen las aguas públicas o privadas, destinadas a un servicio público o a un aprovechamiento privado preexistente, con derechos legítimamente adquiridos, el alcalde, de oficio, a excitación del Ayuntamiento en el primer caso, o mediante denuncia de los interesados en el segundo, podrá suspender las obras. La providencia del alcalde causará estado si de ella no se reclama dentro del término legal ante el gobernador de la provincia, quien dictará la resolución que proceda, previa audiencia de los interesados y reconocimiento y dictamen pericial».

(4) FANLO LORAS, A., «Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales», en AAVV, *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Civitas, Madrid, 1996, p. 304.

(5) La licencia urbanística es un acto típico de autorización reglada, por el que se habilita al interesado para que ejercite un derecho que ya le pertenece, pero tras controlar que el ejercicio del mismo es, en el caso concreto de que se trata, pertinente y adecuado en relación con los intereses públicos que la Administración autorizante debe tutelar conforme a la Ley. Su concesión o denegación requiere la tramitación de un procedimiento reglado y formalizado (SSTS de 6 de febrero de 1984 (arz. 1030), de 22 de enero de 1996 (arz. 30). En el mismo sentido también las sentencias de los TTSSJ de Cataluña (5-12-1996; 13-12-1996; 7-7-1998; 10-1-1997), Madrid (17-6-1993), Baleares (6-5-1992) y Cantabria (22-1-1999, recurso 2351/1997).

La STS de 8 de julio de 1997 (Sala 3ª, sección 4ª, rec. 9154/1991) se pronuncia sobre las relaciones y el ejercicio de competencias concurrentes entre las Confederaciones Hidrográficas y las Entidades Locales, señalando en su fundamento quinto que «en la materia hay o puede haber competencias concurrentes, como son los de la Confederación sobre el dominio público hidráulico y los de la Diputación General de Aragón, sobre la pesca e incluso sobre la protección de los ecosistemas, pues, la sentencia apelada también ha valorado esa incidencia y que la sanción se ha impuesto, no por afectar a la riqueza piscícola y sí por extracción de grava sin la menor referencia a daños efectivos en la fauna ictícola, sin olvidar, que el ejercicio de las facultades atribuidas en el caso de competencias concurrentes, se ha de dirigir a posibilitar y propiciar la defensa de las competencias atribuidas, pero no a impedir sin más el ejercicio de las potestades que la otra Administración tenga, y por tanto, si es la Confederación Hidrográfica la competente, como se ha visto y la Ley de Aguas refiere, para autorizar la extracción de áridos en el cauce del río Ebro, y cuidar el cauce y desagüe del río, y si claro, que la Diputación General de Aragón, cuando además ha autorizado tal extracción, podría sí comprobarla a fin de que la misma se hiciera en forma que no cause o que causara el menor daño a la riqueza pesquera, pero no podía impedirla por la vía del condicionado inserto en la propia autorización, sin olvidar, que en los hechos denunciados y valorados en la resolución impugnada, no se hace referencia alguna a la incidencia que los mismos tienen o pueden tener, en las competencias que justifican la actuación de la Administración hoy apelante. Sin olvidar en fin, que estando como se está, ante una sanción, y si, cuando menos como se ha visto, existe duda razonable sobre la compatibilidad de las autorizaciones, no se puede imponer una sanción, a quien ha actuado conforme a las previsiones y condicionados de una de esas autorizaciones, pues no se puede estimar que en esas condiciones, concurra el elemento de culpabilidad exigido en el procedimiento administrativo sancionador, conforme a doctrina de esa Sala, entre otras Sentencias de 20 mayo 1992 y 31 octubre 1994» (F.J.5).

La falta de competencias sustantivas de las Entidades Locales en materia de dominio público hidráulico, no debe llevarnos a desconocer la incidencia indirecta que puede tener el ejercicio de las competencias propias atribuidas a las Entidades Locales en las competencias sustantivas de la Administración Hidráulica competente (Estado o Comunidades Autónomas), o las competencias derivadas, nacidas en virtud de un título concesional (por ejemplo, la policía del agua en relación con los servicios municipales de abastecimiento de aguas, de alcantarillado y tratamiento y recuperación de las aguas residuales) (6).

(6) FANLO LORAS, A., «Dominio público hidráulico...», *op. cit.*, p. 306.

En efecto, conforme al art. 7 LRBRL las competencias de las Entidades locales pueden ser no sólo propias sino también delegadas. Las primeras se determinan por la Ley, estatal o autonómica, y se ejercen en régimen de autonomía y autorresponsabilidad, aunque en coordinación con las competencias de las demás Administraciones Públicas. Las segundas se ejercen bajo la dirección y control que establezca la Administración que delega sus competencias.

Además de lo anterior, y como comprobaremos *infra* al estudiar la organización de los Organismos de cuenca, los municipios están representados en los órganos de gobierno, gestión y planificación de la Administración hidráulica (Junta de Gobierno, Consejos de Agua de la Cuenca y Juntas de Explotación en los Organismos de Cuenca), si bien su presencia en estos órganos se explica por su consideración de usuarios del dominio público hidráulico y de titulares de vertidos (7). En este sentido, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de reforma de la Ley de Aguas, modificó parcialmente dos preceptos de la norma para dar participación a las Corporaciones locales. El primero es el artículo 19 del TRLAg, que contempla la participación en el órgano consultivo superior en materia de aguas (el Consejo Nacional del Agua), junto con la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, de los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación —la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)—. En cuanto al otro precepto reformado, se trata del art. 27.e) TRLAg, que cuando establece la estructura de la Junta de Gobierno menciona ahora que: «Las provincias estarán representadas de acuerdo con el porcentaje de su territorio afectado por la cuenca hidrográfica».

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local (8). La STC 40/1998, de 19 de febrero, recuerda que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo

(7) Crítica con dureza la discriminación que sufren las Corporaciones locales en la participación en la Administración hidráulica DEL SAZ, S., *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo derecho de aguas)*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 117.

(8) No obstante, el TC ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), sino que, «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, fundamento jurídico 9), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3).

que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la comunidad local «han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la LRBRL, según el cual «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas 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 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».

Pues bien, entre las escasas competencias que la Ley de Aguas atribuye a las Entidades locales en materia de aguas destacan las referentes a la ejecución, gestión y explotación de las obras hidráulicas públicas.

De acuerdo con el art. 123.2 TRLAg, son obras hidráulicas públicas las destinadas a garantizar la protección, control y aprovechamiento de las aguas continentales y del dominio público hidráulico y que sean competencia de la Administración General del Estado, de las Confederaciones Hidrográficas, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales. Si bien son competencia de la Administración General del Estado las obras hidráulicas de interés general (9), la gestión de estas obras podrá realizarse directamente por los órganos competentes del Ministerio de Medio Ambiente o a través de las Confederaciones Hidrográficas. También podrán gestionar la construcción y explotación de estas obras las Comunidades Autónomas en virtud de convenio específico o encomienda de gestión. El resto de las obras hidráulicas públicas son de competencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, de acuerdo con lo que dispongan sus respectivos Estatutos de Autonomía y sus leyes de desarrollo, y la legislación de régimen local.

(9) Si bien la iniciativa para la declaración de una obra hidráulica como de interés general corresponde al Ministerio de Medio Ambiente, de acuerdo con el art. 131.1 TRLAg, podrán instar la iniciación del expediente de declaración de una obra hidráulica como de interés general, en el ámbito de sus competencias el resto de los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales.

La Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales podrán celebrar convenios para la realización y financiación conjunta de obras hidráulicas de su competencia (art. 124.4 TRLAg).

Pues bien, las obras hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, incluidas en la planificación hidrológica, y que no agoten su funcionalidad en el término municipal en donde se ubiquen, no estarán sujetas a licencia ni a cualquier acto de control preventivo municipal a los que se refiere el párrafo b) del apartado 1 del artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Los órganos urbanísticos competentes no podrán suspender la ejecución de estas obras a las que se refiere el párrafo primero del apartado anterior, siempre que se haya cumplido el trámite de informe previo, esté debidamente aprobado el proyecto técnico por el órgano competente, las obras se ajusten a dicho proyecto o a sus modificaciones y se haya hecho la comunicación a que se refiere el apartado siguiente. El Ministerio de Medio Ambiente deberá comunicar a las Entidades locales afectadas la aprobación de los proyectos de las obras públicas hidráulicas, a fin de que se inicie, en su caso, el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal para adaptarlo a la implantación de las nuevas infraestructuras o instalaciones, de acuerdo con la legislación urbanística que resulte aplicable en función de la ubicación de la obra.

II. EL ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN ESTAS MATERIAS Y CONCURRENCIA CON COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS

A la luz de los artículos 25.2.) y f)26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL), a los Municipios corresponden competencias en materia de «suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales» y de «protección del medio ambiente». Es más, los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado deberán ser prestados por los Municipios, por sí o asociados, en todo caso (art. 26.1.a) LRBRL). Por su parte, los servicios de protección del medio ambiente deberán prestarse en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes [apartado d) del art. 26.1].

El término municipal ha sido tradicionalmente la base en la que se centraron las competencias sobre aprovechamientos hidráulicos urbanos (10). Los servicios de abastecimiento de aguas y depuración de las residuales han sido históricamente de competencia municipal y continúan siéndolo en el presente (11) (12).

El abastecimiento de agua comprende en su fase primaria o «en alta» las actuaciones en materia de regulación, captación, conducción, potabilización y depósito de almacenamiento. En su fase secundaria o «en baja», comprende la distribución mediante redes municipales hasta las acometidas de los consumidores con la dotación y calidad previstas en esta disposición. Por su parte, el saneamiento comprende las actuaciones de conducción de las aguas residuales a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de conexión con las instalaciones de depuración. La actividad de depuración comprende el tratamiento del agua residual urbana y, en su caso, la conducción mediante colectores generales que sean necesarios para incorporar el influente a la estación de tratamiento, así como la evacuación del efluente depurado hasta el punto de vertido o almacenamiento para su reutilización (13).

(10) Entre las más importantes atribuciones de los Ayuntamientos señalaba el art. 80 de la ley de 8 de Enero de 1845 el arreglar por medio de acuerdos, «conformándose con las leyes y reglamentos (...) el disfrute de las aguas y demás aprovechamientos comunes en donde no haya un régimen especial, autorizado competentemente»; y lo mismo establecía el art. 72 de la Ley de Aguas de 1879.

Disponía el art. 171 de la Ley de Aguas de 1879 que «a los Ayuntamientos corresponde formar los reglamentos para el régimen y distribución de las aguas en el interior de las poblaciones, con sujeción a las disposiciones generales administrativas. La formación de estos reglamentos debe ser siempre anterior al otorgamiento de las concesiones de que tratan los artículos anteriores. Una vez hecha la concesión, sólo podrán alterarse los reglamentos de común acuerdo entre el Ayuntamiento y el concesionario. Cuando no hubiere acuerdo, resolverá el Ministro de Fomento».

Ahora bien, los Ayuntamientos no podían enajenar las concesiones de aprovechamientos hechas a los pueblos si no mediaba aprobación del Gobierno (art. 15 del R.D. de descentralización de 15 noviembre 1909 y sent. de la sala 3ª del T.S. de 27 de enero de 1897).

(11) FANLO LORAS, A., «Dominio público hidráulico...», *op. cit.*, p. 304.

(12) La Unión Europea considera el abastecimiento de agua como un servicio de interés general (Comunicación de la Comisión «Los servicios de interés general en Europa», DOCE C 281, de 26 de septiembre de 1996, p. 3).

(13) La definición de abastecimiento, saneamiento y depuración se ha tomado del artículo 2 de la Ley 12/2002, de 27-06-2002, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón considera que el abastecimiento está constituido por: a) La aducción de agua, que comprende la captación de ríos, manantiales, pozos o embalses y las infraestructuras de conducción hasta la cabecera de los sistemas de distribución o los puntos de conexión con éstos. Las infraestructuras de conducción pueden incluir también instalaciones de almacenamiento intermedio o potabilización cuando así resulte conveniente para optimizar el conjunto del abastecimiento, en particu-

La prestación de los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y tratamiento de aguas residuales, puede implicar la necesidad de construir y explotar obras hidráulicas (plantas potabilizadoras, redes de abastecimiento, redes de alcantarillado y estaciones depuradoras) (14).

Ahora bien, como advierte el artículo 25.2 LRBRL, el Municipio ejercerá sus competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (15). En este sentido, ha sido la normativa autonómica la que ha mayoritariamente regulado las funciones de las Entidades locales en materia de aguas, sobre todo, en cuanto se refiere a las actuaciones de captación y alumbramiento, embalses, conducciones por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósitos de agua, comprendidas dentro del ámbito de lo que técnicamente se entiende como «aducción» o «suministro en alta» de agua, en las que incide frecuentemente el interés general, pues la mejora del abastecimiento y suministro de agua «en alta» a las poblaciones excede a los intereses puramente locales o municipales. En efecto, las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas suelen calificar como servicios de incumbencia municipal el abastecimiento domiciliario y el alcantarillado, mien-

lar cuando se trate de sistemas supramunicipales; b) La distribución de agua, que comprende la red urbana de distribución y, sin perjuicio de lo indicado en el punto anterior, el almacenamiento en cabecera de la red y la potabilización.

Por su parte, a los efectos de la Ley, el saneamiento y la depuración están constituidos por: a) El alcantarillado, que comprende la red urbana de recogida de aguas residuales y pluviales y los colectores urbanos. b) La depuración, que comprende el tratamiento de las aguas residuales y su vertido a los ríos u otros medios receptores. c) Los colectores o emisarios entre el alcantarillado y la depuración pueden incluirse en uno u otro de los conceptos indicados en los puntos a) y b) de este apartado, en función de las condiciones que optimicen la gestión del servicio (art. 6).

(14) Para la realización de estas obras y actuaciones en materia de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales las Entidades locales reciben el importante apoyo económico de las Comunidades Autónomas, del Estado y de la Unión Europea (a través del Fondo de Cohesión). En España, el Plan Nacional para el saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas aprobado en 1995 impuso expresamente a todas las Comunidades Autónomas la obligación de formular su correspondiente plan regional, que pudiera integrarse en aquél, al objeto de dar cumplimiento a la normativa comunitaria en esta materia.

(15) Como señala la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 23 de Mayo de 1997, haciéndose eco de la jurisprudencia constitucional, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece las «directrices para llevar a cabo la asignación de competencia» que no puede ignorar el legislador autonómico (TC S 214/1989): «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la 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 máxima proximidad de gestión administrativa a los ciudadanos» (art. 2.1)».

tras que las fases de abastecimiento en alta y de saneamiento y tratamiento se consideran de interés supramunicipal y sobre ellas asumen las competencias las Administraciones autonómicas.

Merece ser destacado al respecto el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, norma que dedica el capítulo II de su Título I a la «Administración hidráulica local». El artículo 14 establece las entidades locales del agua (16) como entes de carácter territorial y funcional, que se constituyen para la gestión más eficiente de los recursos hídricos y de las obras y las actuaciones hidráulicas y para la prestación de los servicios relacionados.

La Agencia Catalana del Agua puede delegar o asignar el ejercicio de las competencias propias a las ELA a petición motivada de éstas. La delegación o la asignación tienen que ser expresas y responden a motivos de capacidad técnica y de gestión, de garantía de más eficiencia, de extensión territorial y de población.

Por su parte, la Ley 12/2002, de 27-06-2002, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, establece como competencias de las Administraciones locales, por sí o bajo forma mancomunada o consorciada, las siguientes:

- a) La prestación del servicio de distribución domiciliaria de agua potable y de alcantarillado. Los Municipios son responsables de asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor.
- b) El proyecto y ejecución de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento, así como sus ampliaciones y renovaciones correspondientes, siempre que no se trate de actuaciones de competencia de la Administración regional.
- c) La elaboración y aprobación de los reglamentos de los servicios de su competencia, con arreglo a las prescripciones de esta Ley.

(16) En el apartado 9 del artículo 2 de la Ley se define a la «Entidad local del agua básica» (ELA básica) como el ente local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar unos o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen.

Por su parte, la «Entidad local del agua cualificada» (ELA cualificada) será el ente local supramunicipal o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia adecuados para la gestión integrada del agua en una cuenca o porción de cuenca fluvial, cuyos ámbitos territoriales están definidos por la planificación hidrológica. Esta adecuación del ente no implica, necesariamente, la gestión de todos los servicios comprendidos en la gestión integrada del agua (art. 2.10).

- d) La aprobación y aplicación, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, de las tarifas correspondientes a la prestación del servicio de su competencia.
- e) El control de la cantidad y calidad de los recursos de abastecimiento en las redes domiciliarias de distribución.
- f) La vigilancia, inspección, control y sanción de los vertidos a las redes de alcantarillado.

La Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, plantea como importante novedad en el plano competencial en esta Comunidad el integrar plenamente al abastecimiento dentro de las preocupaciones normativas de la Comunidad Autónoma. En Aragón se habían desarrollado hasta la aprobación de la Ley 6/2001 diversas actuaciones autonómicas en este ámbito, pero sin tener una base normativa propia y específica. Pues bien, para la exposición de motivos de la norma, «las necesidades manifestadas en nuestra sociedad y el papel insustituible de la Comunidad Autónoma a la hora del abastecimiento en alta a los municipios, hace necesario proporcionar a la Administración de la Comunidad Autónoma instrumentos normativos de actuación». Se configura, así, un Plan Aragonés de Abastecimiento Urbano, concebido como instrumento sistemático de actuaciones, legitimador de la construcción y explotación de redes, a partir del cual y mediante una política de convenios con las entidades locales interesadas se podrá cooperar a proporcionar agua al conjunto de los municipios aragoneses (art. 10 de la Ley 6/2001) (17). Por otra parte, la Ley otorga a la Comunidad importantes instrumentos jurídicos de intervención en este ámbito a través de la declaración en algunos casos de determinadas obras como de interés de la Comunidad.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley aragonesa, son competencias de las entidades locales en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración:

- a) La elaboración de los programas y proyectos de obras de abastecimiento, saneamiento y depuración y la ejecución de las infraestructuras correspondientes, cuando se trate de obras de su competencia o cuando se actúe por delegación de la Administración de la Comunidad Autónoma, y con sujeción en todo caso a las determinaciones de la planificación autonómica.

(17) El art. 10.2 de la Ley establece como instrumentos de planificación: el Plan Aragonés de Abastecimiento Urbano, el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, los Planes de Zona de Abastecimiento Urbano y los Planes de Zona de Saneamiento y Depuración. Estos planes tienen la naturaleza de Directriz Parcial Sectorial según la tipología establecida en la Ley autonómica de Ordenación del Territorio.

- b) La explotación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración. c) La prestación de los servicios de distribución y de alcantarillado, en relación con los cuales les corresponde a las entidades locales:
- La planificación, a través del instrumento de ordenación que resulte apropiado según la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma y de acuerdo con las determinaciones de la planificación autonómica en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración.
 - El proyecto, construcción, explotación y mantenimiento de las redes de distribución y de alcantarillado, salvo que estuviesen declaradas de interés de la Administración de la Comunidad Autónoma.
 - El control de vertidos al alcantarillado, dentro de lo que ordene la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómico.
- c) La elaboración y propuesta al órgano autonómico competente de las tarifas de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración que sean de su competencia.

Otras normas autonómicas en la materia son la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias (18), la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua de Madrid (19), el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano (20), el Decreto 114/1994, de 22 de noviembre, de cooperación con las Corporaciones Locales en materia de abastecimiento de agua a las poblaciones en las Islas Baleares (21) y el Decreto 84/1997, de 10 de abril, sobre colaboración técnica y financiera de la Administración hidráulica de Galicia con las entidades locales en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas (22).

Por otra parte, las decisiones sobre el control de la calidad del agua de consumo humano, así como la adopción de medidas correctoras ante los incumplimientos detectados, se ejecutan en el nivel local, en virtud de las competencias atribuidas a los entes locales en la LRBRL (art. 25.2.h) y la Ley 14/1986,

(18) BOPA de 25 de febrero de 1994.

(19) BOCM de 31 de diciembre de 1984.

(20) BOE de 21 de febrero de 2003.

(21) BOCAIB de 13 de diciembre de 1994.

(22) DOG de 24 de abril de 1997.

de 25 de abril, General de Sanidad (art. 42) (23), siguiendo, en su caso, las indicaciones de la Administración sanitaria autonómica competente y contando con su asesoramiento. La Ley General de Sanidad estableció la obligación de las Administraciones públicas sanitarias de orientar sus actuaciones prioritariamente a la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. El Ministerio de Sanidad y Consumo coordina el Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo y elabora los informes nacionales anuales destinados a la información pública y, en cumplimiento con las obligaciones comunitarias, a la Comisión Europea (24).

En cuanto a las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia de aguas, se circunscriben al desarrollo de funciones de coordinación y asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios en el desarrollo de sus atribuciones y, en especial, en la prestación de sus servicios (25), de conformidad con lo establecido en el artículo 36.1, apartados a) y b) de la LRBRL (26). Esta atribución legal representa el reconocimiento de un «círculo de protección» competencial, sin perjuicio de las que corresponden a las Diputaciones como consecuencia de las Leyes sectoriales del Estado y de la Comunidad Autónoma (STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 23 de Mayo de 1997).

Pero el Estado también ha retenido algunas competencias sobre tratamiento de aguas residuales urbanas (27). En este sentido hay que destacar el

(23) El art. 2.3 de la Ley General de Sanidad dispone que los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

(24) Los consumidores deberán recibir información suficiente y oportuna de la calidad del agua de consumo humano, situaciones de excepción, medidas correctoras y preventivas, así como de todos aquellos aspectos que afecten al abastecimiento y que puedan implicar un riesgo para la salud de la población.

(25) El art. 31.2 de la LRBRL establece que son fines propios y específicos de la Provincia asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.

(26) A los efectos de lo dispuesto en estas disposiciones, la Diputación aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos (art. 36.2 LRBRL).

(27) De acuerdo con el RD Ley 11/1995, aguas residuales urbanas son las aguas residuales domésticas o la mezcla de éstas con aguas residuales industriales o con aguas de escorrentía pluvial; aguas residuales domésticas son las procedentes de zonas de vivienda y de servicios, gene-

Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (28). Esta norma tiene por objeto la transposición al ordenamiento interno de la Directiva 91/271/CEE. De acuerdo con la finalidad de protección del medio ambiente que constituye el objeto de la disposición, la misma constituye legislación básica, dictada al amparo del artículo 149.1.23.^º de la Constitución, correspondiendo su ejecución a las Comunidades Autónomas, en virtud de las competencias estatutarias atribuidas a éstas, en el marco del artículo 148.1.9.^º de la Constitución. Ahora bien, junto a este marco competencial general, la disposición final primera del RD Ley 11/1995 tiene en cuenta la incidencia de otras habilitaciones constitucionales: de una parte, las competencias que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.22.^º de la Constitución, corresponden a la Administración General del Estado, en las cuencas hidrográficas que exceden el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, respecto de las cuales, el régimen establecido por el RD Ley constituye un complemento de lo dispuesto en el capítulo segundo del título V de la Ley de Aguas, y normas de desarrollo. Y, de otra parte, se menciona el título competencial recogido en el artículo 149.1.18.^º de la Constitución, lo que obedece a la modificación que esta norma introduce en los criterios establecidos en el artículo 26 de la LRBRL, al cambiar el criterio de número de habitantes por el número de «habitantes-equivalentes» y deferir a las Comunidades Autónomas la delimitación de las aglomeraciones urbanas.

La Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, establece una serie de medidas con la finalidad de garantizar que dichas aguas sean tratadas correctamente antes de su vertido. Para ello, la norma comunitaria impone la obligación de someter dichas aguas residuales a tratamientos, más o menos rigurosos, en diferentes plazos. Los criterios que utiliza la Directiva para fijar estas obligacio-

radas principalmente por el metabolismo humano y las actividades domésticas; y aguas residuales industriales son todas las aguas residuales vertidas desde locales utilizados para cualquier actividad comercial o industrial, que no sean aguas residuales domésticas ni aguas de escorrentía pluvial (art. 2, letras a, b y c).

(28) BOE de 30 de diciembre de 1995. Téngase en cuenta la Resolución de 30 de enero de 1996 por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 11/1995, 28 diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (BOE de 3 de febrero de 1996).

El Real Decreto Ley 11/1995 ha sido posteriormente desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo. Dicho Decreto ha sido modificado, a su vez, por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, que, incorporando la Directiva 98/15/CE, pretende subsanar los problemas de interpretación que planteaba en algunos Estados miembros el Cuadro 2, del Anejo I de la Directiva 91/271/CEE, relativo a los requisitos para los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas realizados en zonas sensibles propensas a eutrofización.

nes son el número de «habitantes-equivalentes», concepto definido en función de la carga contaminante tanto de personas, como de animales e industrias y las «aglomeraciones urbanas», que son las zonas que presentan una concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales; asimismo, también se toma en consideración la mayor o menor sensibilidad de la zona en la que van a realizarse los vertidos. Con carácter general, la Directiva establece dos obligaciones claramente diferenciadas: En primer lugar, las «aglomeraciones urbanas» deberán disponer, según los casos, de sistemas colectores para la recogida y conducción de las aguas residuales y, en segundo lugar, se prevén distintos tratamientos a los que deberán someterse dichas aguas antes de su vertido a las aguas continentales o marítimas. En la determinación de los tratamientos a que deberán ser sometidas las aguas residuales urbanas antes de su vertido, se tiene en cuenta si dichos vertidos se efectúan en «zonas sensibles» o «zonas menos sensibles», lo cual determinará un tratamiento más o menos riguroso.

La Administración General del Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales afectadas, declarará las «zonas sensibles» en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Las Comunidades Autónomas efectuarán dicha declaración en los restantes casos y determinarán las «zonas menos sensibles» en las aguas marítimas (art. 7.3 del RD Ley 11/1995) (29).

El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) (30) se aprobó con el objetivo de garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, acorde con los criterios de la Unión Europea, mediante la integración y coherencia de las inversiones de los tres niveles de la Administración, y el desarrollo normativo básico propiciado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda. El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales constituye una pieza fundamental de la política de gestión del dominio público hidráulico, que se ha visto además acompañada por actuaciones que han favorecido la reducción en origen de la carga contaminante y el correcto control de los vertidos, así como por el desarrollo de otros programas como el de Delimitación del Dominio Público Hidráulico (LINDE), que responde a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Aguas, donde se establece que corresponde a la Administración del Estado el apeo y deslinde de los cauces de dominio

(29) Véase la Resolución de 25 de mayo de 1998, por la que se declaran las «zonas sensibles» en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (BOE de 30 de junio de 1998).

(30) Resolución de 28 de abril de 1995, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005), BOE de 12 de mayo de 1995.

público hidráulico, que serán efectuados por los Organismos de cuenca (31) y en materia de vigilancia de calidad de las aguas el denominado «Sistema Automático de Información de la Calidad de las Aguas» (SAICA), que cuenta con 200 estaciones y la red de «Información de Calidad de las Aguas» (ICA), con más de 1.000 estaciones (32).

Tanto la Directiva 91/271/CEE como el RD Ley 11/1995 establecen unos plazos para realizar infraestructuras de colectores y prevén distintos tipos de tratamientos de depuración a los que deberán someterse las aguas residuales urbanas antes de su vertido a las aguas continentales o marítimas, dependiendo, entre otros criterios, del número de habitantes-equivalentes de las aglomeraciones urbanas. El primero de estos plazos, que venció el 31 de diciembre de 1998, obligaba a disponer de sistemas colectores y de un tratamiento más riguroso que el secundario a las aglomeraciones de más de 10.000 habitantes equivalentes cuyas aguas residuales se viertan en zonas sensibles, y se cumplió con éxito tanto por parte del Estado español como del resto de los Estados miembros (33). La fecha límite para que las aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes equivalentes dispusiesen de tratamiento secundario o proceso equivalente, finalizó el 31 de diciembre del año 2000. El 31 de diciembre del año 2005 es la fecha tope para los restantes tipos de poblaciones, incluyendo las más pequeñas. Así, en esa fecha, debían disponer también de sistemas colectores y de un tratamiento secundario o proceso equivalente las aglomeraciones que alcancen entre 10.000 y 15.000 habitantes equivalentes, así como las que cuenten con una población de entre 2.000 y 10.000 habitantes equivalentes y viertan en aguas continentales o estuarios.

(31) Los objetivos del LINDE, puesto en marcha, desde 1993, por la Subdirección General de Gestión del Dominio Público Hidráulico, son «delimitar y deslindar físicamente, cuando proceda, las zonas del D.P.H. presionadas por intereses de cualquier tipo, que corren riesgo cierto de ser usurpadas, explotadas abusivamente o degradadas por falta de una respuesta contundente y reglamentada de la Administración».

Mayor información sobre este Proyecto en el artículo «La delimitación del dominio público hidráulico. Proyecto Linde», publicado en la revista *Boletín de Informaciones y Estudio*, Nueva Serie, de la D. G. de OO.HH. y Calidad de las Aguas, MMA, nº 55, año 2000, páginas 33 y ss.

(32) Esta última integra, desde 1993, a las, ya existentes, red de Control de Calidad de las Aguas, COCA (actualmente con más de 500 estaciones), red de Control de Aguas Prepotables, COAS, y red de Control de la Vida Piscícola (ICTIOFAUNA).

En la actualidad, se encuentra en fase de elaboración un Sistema de Información de Calidad del Agua, SICA para el control, diagnóstico y evolución de la calidad, que desarrollará funciones de control y vigilancia de la calidad de las aguas mediante las redes ICA, SAICA, aguas subterráneas, etc.

(33) Sólo Milán y Bruselas comunicaron a la Comisión su incapacidad de hacerlo cumplir a corto plazo, ya que la puesta en marcha de sus sistemas de tratamiento de aguas estaba prevista entre los años 2003 y 2004.

Las que tengan menos de 2.000 y viertan en aguas continentales y estuarios, o menos de 10.000 y viertan en aguas marítimas, dispondrán de un tratamiento adecuado para sus aguas residuales.

Pero también hay que hacer mención del problema ambiental que puede producir el tratamiento de las aguas residuales urbanas, como consecuencia la generación de lodos de depuradora, que, a su vez, necesitan tratamientos adecuados. A este respecto, se ha aprobado el Plan Nacional de Lodos de Depuradoras de Aguas Residuales 2001-2006 (34).

La Directiva 91/271/CEE, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, establece de una manera general que las vías de evacuación de los lodos de depuradora se preverán minimizando los efectos nocivos sobre el medio ambiente, y que dichas vías deberán estar sometidas a normas, registros y/o autorizaciones; en todo caso, la Directiva obligó a los Estados miembros a suprimir la evacuación de los lodos de depuradora a las aguas de superficie antes de 1999.

Para los lodos de depuradora son de aplicación todas las normas en vigor relativas a los residuos, y en particular la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, que traspone al Derecho interno español la Directiva 91/156/CEE, conocida como Directiva marco de residuos y la Decisión 94/3/CEE, que establece el Catálogo Europeo de Residuos, incorporado a nuestro ordenamiento por Resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 17 de noviembre de 1998. La importante Ley 10/1998 ya que introduce en nuestro ordenamiento jurídico algunos principios nuevos de gestión que hay que respetar, como los de prevención (que también inspira la Ley 11/97 de Envases y Residuos de Envases), priorización y el de responsabilidad del productor. A las instalaciones para la gestión de los lodos de depuradora les es asimismo de aplicación la Directiva 96/61 (IPPC), que entre otras cosas contempla la utilización de las mejores técnicas disponibles (MTD) en las actividades de gestión de los lodos.

En el Plan Nacional de Residuos Urbanos (2000-2006) se incluyen todos los Residuos Urbanos o Municipales comprendidos en la acepción dada en el artículo 3 b de la Ley 10/98 de Residuos, esto es, los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que, por su naturaleza o composición, puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades. A los efectos de este Plan tendrán también la consideración de resi-

(34) El Plan se aprobó por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001, publicado por la Resolución de 14 de junio de 2001, de la Secretaría General de Medio Ambiente (BOE de 12 de julio de 2001).

duos urbanos, quedando por tanto comprendidos dentro del ámbito de actuación del PNRU, los siguientes: residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas; productos textiles y residuos de maderas de origen doméstico; otros residuos no peligrosos domésticos/comerciales (aceites y grasas vegetales y otros).

El Plan Nacional (35) se inspira en los principios recogidos en el Artículo 1.1 de la Ley 10/98 de Residuos y tiene por objeto prevenir la producción de residuos, establecer sus sistemas de gestión y promover, por este orden, su reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización. El Plan se desarrolla, entre otros, a través de los siguientes objetivos específicos: estabilizar en términos absolutos la producción nacional de residuos urbanos lo que equivale a reducir la generación per cápita; implantar la recogida selectiva; reducir, recuperar, reutilizar y reciclar los residuos de envases; valorizar la materia orgánica de los RU, en particular mediante su compostaje, y eliminar de forma segura las fracciones no recuperables o valorizables de los mismos.

Por otro lado, son de destacar determinadas actuaciones impulsadas por la Administración del Estado que tienen como principal objetivo atender el abastecimiento a determinadas zonas con déficit hidráulico. En este grupo cabe citar, a título de ejemplo, las obras establecidas en el protocolo de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Castilla-La Mancha, firmado el 12 de enero de 2000, por importe de 264 millones de euros, con la finalidad de construir un trasvase desde el acueducto Tajo-Segura para mejorar el abastecimiento de más de 50 pueblos de la Llanura Manchega, entre los que se encuentran núcleos tan importantes como Ciudad Real y Puertollano. En la citada Comunidad Autónoma también hay que señalar el proyecto de Abastecimiento a Albacete, presentado en febrero de 2000 por el Ministerio de Medio Ambiente, que aprovechará el acueducto Tajo-Segura a su paso por la ciudad manchega. La financiación de las obras correrá a cargo del Ayuntamiento, que aportará el 15% y el IVA correspondiente, y el resto del MMA.

En Andalucía, para garantizar el suministro tanto para riegos como para abastecimiento, está en marcha el proyecto de trasvase entre los embalses del Negratín (Granada) y Almazora (Almería), cuya declaración de impacto

(35) El PNRU tiene en cuenta lo previsto por la Directiva del Consejo de la UE sobre Vertido, 99/31/CEE, en relación con las reducciones en los volúmenes de residuos destinados a eliminación, e incorpora, además, otras recomendaciones y estrategias en la gestión de residuos, como son las establecidas en la Conferencia de Estocolmo de 1972, la

Conferencia de Río de 1992, el 5º Programa de Acción de la Unión Europea «Hacia un Desarrollo Sostenible», y la Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos.

ambiental se publicó en el BOE de 11.2.2000. Se pretende realizar un trasvase de 50 Hm³ de agua al año desde la cuenca del Guadiana Menor en la cuenca del Guadalquivir, a la cuenca del Sur. El MMA dedicará una inversión total para estas obras de más de 141 millones de euros. En la cuenca del Guadalquivir, otra obra, ya construida, es el trasvase Guadiaro-Guadalete, desde la provincia de Málaga a la de Cádiz, que supondrá una importante medida para solucionar los problemas de abastecimiento de la ciudad de Cádiz y su provincia, frecuentemente afectadas por la sequía. Las obras han consistido principalmente en la construcción de un túnel entre los ríos Guadiaro y Majaceite, de 14 km, lo que le convierte en el segundo más largo de España, tras el del trasvase Tajo-Segura (36). También en Andalucía, se ha construido la desaladora de Carboneras (Almería), la más grande de Europa, que permitirá garantizar el abastecimiento de agua potable a cerca de 14.000 habitantes.

III. LA COMPETENCIA LOCAL PARA EMITIR LAS AUTORIZACIONES RELATIVAS A VERTIDOS INDIRECTOS A AGUAS SUPERFICIALES. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 18 DE OCTUBRE DE 2006 Y EL REAL DECRETO LEY 4/2007, DE 13 DE ABRIL

El Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, modificó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, para reconocer la competencia de las Entidades Locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales. Como resaltó su Exposición de Motivos, con la promulgación de esta modificación se trasladaba la competencia de autorización a la Administración gestora de la red de conducción de aguas residuales en la que se produzca el vertido, dado que tal competencia estaba residenciada anteriormente en la Administración hidráulica y no en la entidad local gestora de la red de conducción de aguas residuales.

La reforma normativa era razonable en la medida en que la autorización de vertido pasaba a ser emitida por la Administración que dispone de los elementos técnicos y fácticos indispensables para hacer viable su seguimiento y

(36) La Comisión de explotación del trasvase se creó en 1999, al amparo de la Ley de 1 de junio de 1995, que contempla la transferencia de volúmenes de agua entre ambas cuencas y regula las condiciones y límites de esa derivación de caudales. El 20 de octubre de 2000, la Comisión aprobó la norma de explotación del trasvase, basada en dicha Ley, siendo condición indispensable para su activación la existencia de un caudal de al menos 5 metros cúbicos por segundo en la cuenca cedente. Más información, incluyendo documentación gráfica, en *Revista de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente*, número 491, noviembre-diciembre 2000, y en la página web del Ministerio de Medio Ambiente (www.mma.es).

control y garantizar su adecuación a la normativa aplicable, es decir, los entes locales a los que corresponde la función de saneamiento de las aguas en las que el vertido se produce.

Con anterioridad a la aprobación del RD 606/2003, la autorización de vertidos, tanto directos como indirectos venía regulada reglamentariamente en los artículos 245 a 252 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, cuyos preceptos no contenían una expresa atribución de competencias, limitándose a establecer que los vertidos contaminantes, directos o indirectos, al dominio público hidráulico requieren autorización administrativa y a reproducir lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, con remisión expresa a este precepto.

Dentro de la misma Sección Primera, relativa a la autorización de vertidos, el artículo 248 del indicado Reglamento establecía que el Organismo de cuenca recabará los informes que procedan, para en el siguiente ordenar que, una vez ultimado el expediente y evacuado el trámite de vista y audiencia, se debería dictar la resolución que proceda.

El artículo 25.2.l) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al municipio la competencia en materia de alcantarillado y aguas residuales, pero esta competencia sobre el servicio público de alcantarillado tendente a la recogida de las aguas sucias procedentes de la población, a través de un sistema de conductos o colectores, no es razón para conferirle la atribución de autorizar vertidos indirectos contaminantes al dominio público hidráulico, regulados en el Capítulo II, Título V, del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que reproduce lo establecido en el mismo Título y Capítulo de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, modificada por Ley 46/1999, de 13 de diciembre.

Otro tanto cabe señalar respecto de la competencia municipal para el tratamiento de aguas residuales.

Así lo entendió, en su día, la doctrina jurisprudencial al declarar el Tribunal Supremo que la competencia para autorizar vertidos indirectos, a través del colector municipal, a los cauces públicos es independiente de la que ostentan los Ayuntamientos en materia de saneamiento, salubridad, eliminación o evacuación de aguas fecales (Sentencia de 25 noviembre de 1985, R.J. 1985/5699).

En cuanto al artículo 42.3 a) de la Ley General de Sanidad, si bien atribuye a los Ayuntamientos el control sanitario del medio ambiente (contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales), entre estas competencias no cabe entender incluida la autorización de vertidos contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, cuyo

régimen jurídico se contempla en el citado Capítulo II del Título V, del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

En materia de vertidos, el Texto Refundido de la Ley de Aguas se limita a recoger lo establecido en la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, modificada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Así, el artículo 2 a) del Texto Refundido de la Ley de Aguas establece que constituyen el dominio público hidráulico las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables, mientras que el artículo 24 a) de dicho Texto Refundido recoge lo establecido antes por el artículo 22 a) de la Ley de Aguas 29/1985, según el cual los Organismos de cuenca tienen, entre sus atribuciones y cometidos, el otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico.

Al regular los vertidos, el artículo 100.1 del Texto Refundido, al igual que ya dispusiese el párrafo segundo del artículo 92 de la Ley de Aguas 29/1985, establece que se considerarán vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizados. Por su parte, el artículo 101.3 del Texto Refundido dispone que «a los efectos del otorgamiento, renovación o modificación de las autorizaciones de vertido, el solicitante acreditará ante la Administración hidráulica competente, en los términos que reglamentariamente se establezcan, la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento a las normas y objetivos de calidad de las aguas», para más adelante, en sus artículos 104 y 105, fijar las competencias de los Organismos de cuenca a fin revisar las autorizaciones de vertido, así como, comprobada la existencia de un vertido no autorizado o que no cumpla las condiciones de la autorización, incoar procedimiento sancionador, revocar la autorización o autorizarlo cuando el vertido sea susceptible de legalización.

En consecuencia, según la Ley de Aguas, la Administración hidráulica competente para otorgar autorización de vertidos al alcantarillado es el Organismo de cuenca.

La sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 18 de octubre de 2006 concluyó que al no existir norma con rango de ley formal que atribuya competencia a los entes locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, el artículo 245.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, modificado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo (37), vulnera lo establecido concorda-

(37) El Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprobó el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, fue impugnado por el Ayuntamiento de Benifaio (Valencia).

damente en los artículos 2.2, 7.1 y 25.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según los cuales sólo por ley formal cabe determinar las competencias municipales, «razón por la que el indicado precepto reglamentario, contenido en el artículo 245.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, modificado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, al atribuir a los entes locales la competencia para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, es nulo de pleno derecho, conforme a lo dispuesto concordadamente en los artículos 51.1 y 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y así lo debemos declarar de acuerdo con lo establecido en los artículos 68.1 b), 70.2, 71.1 a) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

La declaración de nulidad del último inciso del artículo 245.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en la redacción dada por el Real Decreto 606/2003, ha supuesto, en concordancia con lo establecido en el artículo 245.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que la competencia para autorizar los vertidos indirectos a aguas superficiales pase a ser de los organismos de cuenca, y por ende el control del cumplimiento de las condiciones de la correspondiente autorización.

Sin embargo, con posterioridad a la sentencia el Real Decreto-Ley 4/2007, de 13 de abril, ha modificado el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (38), para atribuir expresamente la competencia para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales a las entidades locales.

Como señala la Exposición de Motivos del RD-Ley 4/2007, el disociar la competencia en cuestión de los entes que gestionan las redes de conducción de aguas residuales en las que se producen tales vertidos es una situación claramente anómala, porque resulta evidente que sólo debe otorgar la autorización de vertido la entidad que dispone de los elementos técnicos y fácticos indispensables para hacer viable su seguimiento y control y garantizar su adecuación a la normativa aplicable.

Razona la norma citada que para garantizar la correcta actuación administrativa en un tema tan sensible como es la calidad de las aguas, las dos actuaciones, autorización de vertido y gestión de las conducciones en que dicho vertido se produce, deben ser competencia de un único ente. El otor-

(38) Véase la Resolución de 26 de abril de 2007, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del R.D.-Ley 4/2007, de 13 de abril.

gamiento de autorizaciones por los organismos de cuenca podría repercutir negativamente en las redes gestionadas por otras Administraciones y, en última instancia, en el adecuado control de la calidad de las aguas. Además, se produciría la paralización o el colapso en la emisión de las autorizaciones correspondientes a los vertidos indirectos a las aguas superficiales, toda vez que, conforme a lo establecido en la Ley de Aguas, cualquier vertido, por pequeño que sea, requiere autorización administrativa, sin distinguir si su destino es el alcantarillado o el dominio público hidráulico, por lo que los organismos de cuenca habrían de tramitar las autorizaciones correspondientes a todos los vertidos procedentes de industrias, comercios, etc., de los más de ocho mil municipios existentes en España.

De esta forma, se ha vuelto a privar a los organismos de cuenca de la competencia para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, sólo que esta vez a través de una norma con rango de ley.

Resulta llamativo comprobar cómo la reforma se ha realizado a través de un Decreto Ley, cuyo carácter extraordinario y urgente (requisitos exigidos por el artículo 86 de la Constitución) se justifica en la Exposición de Motivos de la norma por

«el carácter imprevisible de la situación, puesto que en modo alguno cabía anticipar el sentido de la resolución judicial que ha dado lugar a la misma. En segundo lugar, la necesidad de restablecer la situación competencial alterada por la referida sentencia no puede calificarse de ordinaria. No se trata en este caso de la aprobación de una norma innovadora desde el punto de vista jurídico y material, sino, antes al contrario, restablecer un régimen de funcionamiento que, de manera súbita e inopinada, ha sido suprimido por una resolución jurisdiccional. Por tanto, la necesidad a la que se pretende hacer frente reviste carácter extraordinario, pues la misma se ha puesto de manifiesto de manera imprevisible y requiere una solución atípica y específica, cual es el inmediato restablecimiento del reparto competencial que se resulta adecuado a las funciones que tienen atribuidas las distintas Administraciones Públicas afectadas.

Por último, la urgencia de la necesidad surgida se desprende sin esfuerzo de la exposición material que antecede. El período de tramitación de una disposición legal ordinaria provocaría que la situación descrita se agravara considerablemente, dando lugar a dos posibilidades de actuación igualmente indeseables: bien al otorgamiento irresponsable de las autorizaciones de vertido por órganos que no disponen de la información ni de la capacidad de control de la actividad autorizada, bien la paralización de la actividad administrativa de otorgamiento de autorizaciones hasta la aprobación de la correspondiente norma legal ordinaria, con las extraordinariamente negativas repercusiones que dicha opción comporta para la actividad de multitud de empresas que vierten a las redes de colectores municipales».

Pues bien, el nuevo apartado 2 del artículo 101 del texto refundido de la Ley de Aguas dispone que las autorizaciones de vertido corresponderán a la Administración hidráulica competente, salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, en los que la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente.

