

AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA Y AUTORIZACIONES DE VERTIDOS ^(*)

ANTONIO FANLO LORAS

SUMARIO: I. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES: SUJECCIÓN A AUTORIZACIÓN PREVIA: 1. Vertidos a las aguas continentales o dulces. 2. Vertidos a las aguas marítimas (tierra-mar). — II. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE VERTIDOS. ÁMBITO OBJETIVO. — III. ESTUDIO SINGULAR DE LOS VERTIDOS A LAS REDES DE SANEAMIENTO URBANO: COMPETENCIA PARA SU AUTORIZACIÓN: 1. Las competencias municipales en la legislación de aguas: A) Competencias municipales antes de la Ley de Aguas de 1985. B) Competencias municipales tras la Ley de Aguas de 1985. C) La Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, derogada en la actualidad. D) La legislación específica de las Comunidades Autónomas: desplazamiento de la O.M. de 1986. 2. La determinación de las competencias municipales en la legislación de régimen local: la función de la legislación sectorial. 3. Las competencias municipales en materia de saneamiento en el R.D-L 11/1995, de 28 de diciembre. 4. El régimen de control de los vertidos municipales establecido en la O.M. de 23 de diciembre de 1986 quedó tácitamente derogado por el R. D-L 11/1995 y por el actual art. 101.4 TRLAg. Derogación expresa por el R.D. 606/2003, de 23 de mayo. — IV. RÉGIMEN SUSTANTIVO DEL CONTROL INTEGRADO DE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES.

I. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES: SUJECCIÓN A AUTORIZACIÓN PREVIA

1. Vertidos a las aguas continentales o dulces

La legislación española de aguas continentales o dulces, en aplicación del principio de prevención que inspira el Derecho Ambiental, prohíbe «toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del domi-

(*) El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación BJU2002-01997, «Modelos de la intervención económica administrativa. Algunos ejemplos sectoriales: aguas, transporte aéreo e industria vitivinícola», de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

nio público hidráulico» (art. 97 TRLAg), prohibición enunciada en términos de extraordinaria amplitud, por más que, a título de ejemplo, dicho precepto enumere tres clases de actividades que considera contaminantes o prohibidas. Más específicamente, prohíbe, con carácter general, «el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que cuente con la previa autorización administrativa» (art. 100.1 TRLAg).

El régimen de vertidos responde, por tanto, a la técnica clásica de prohibición general, salvo reserva de autorización expresa previa. Autorización que en modo alguno constituye una «licencia» para contaminar, sino que su objeto es asegurar la «consecución del buen estado ecológico de las aguas, de acuerdo con las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas» (art. 100.2 TRLAg).

Debe resaltarse la amplitud objetiva de esta autorización administrativa, consecuencia del propio concepto de vertido («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 utilizada», art. 100.1 TRLAg) y del concepto de «contaminación» («acción y efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica», art. 93 TRLAg). No obstante, la interpretación teleológica de estos preceptos debiera excluir del régimen de autorización aquellos vertidos que no contaminen, que no alteren o perjudiquen la calidad del agua, como defendiera el llorado Sebastián MARTÍN RETORTILLO (2). Adviértase, sin embargo, que la comprobación de esta circunstancia, salvo casos patentes, es precisamente la razón que justifica el régimen de intervención administrativa en aplicación del mencionado principio de prevención consustancial al Derecho Ambiental.

El régimen de intervención administrativa de los vertidos no es algo novedoso que introduzca la Ley de Aguas de 1985. La sujeción a autorización era exigible con carácter general en el Derecho precedente, desde finales del siglo XIX. Cuestión distinta es su operatividad real —muy deficiente, es obligado reconocerlo—, circunstancia incomprensible a la vista de los problemas de escasez de agua padecidos en España. Pero en el plano formal, nuestro Derecho de Aguas era más exigente que el derivado de la Unión Europea, que solo sujetaba a autorización previa los vertidos de aguas residuales en determinados casos tasados (3), hasta la generalización de su

(2) Sebastián MARTÍN RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997, pág. 344.

exigencia en el art. 11.3 de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas [de acuerdo con la triple opción ofrecida a los Estados: de reglamentación previa; de autorización previa o de registro basado en normas generales de carácter vinculante, para el control de los vertidos de fuente puntual —apartado g)— o para las fuentes difusas que puedan generar contaminación —apartado h)—].

El otorgamiento de la autorización de vertidos corresponde a la *Administración hidráulica competente* (art. 101.3 TRLAg), cuya determinación resulta de la aplicación del concepto de cuenca hidrográfica inter o intracomunitaria. Así, por aplicación, entre otros, de los artículos 16, 17.d) y de la Disposición Adicional Segunda del TRLAg, en las cuencas intercomunitarias, esa competencia corresponde a las Confederaciones Hidrográficas [sin perjuicio de que la tramitación —no, por tanto, la resolución— de las mismas pueda ser encomendada a las Comunidades Autónomas, como permite el art. 17.d) citado y desempeñan algunas de ellas] y en las cuencas intracomunitarias, a la Administración hidráulica de la respectiva Comunidad Autónoma (caso de la *Agencia del Agua de Cataluña*; *Instituto Balear del Agua y de la Energía*, en Baleares; *Consejos Insulares* de cada isla en Canarias; *Aguas de Galicia*, en Galicia).

Adviértase, no obstante, que el carácter inter o intracomunitario de la cuenca es un primer criterio de reparto competencial (entre Estado y CCAA) al que parece atiende exclusivamente el tenor literal de la legislación de aguas estatal, en cuanto referido al vertido «directo o indirecto» en las aguas continentales. Y es que en efecto, las normas reglamentarias de desarrollo de esta legislación incluían entre los vertidos «indirectos» los realizados al *alcantarillado* municipal, también competencia de la Administración hidráulica competente (art. 245.2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH) (4).

(3) FANLO LORAS, «La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, Tomo III, Valencia, 2000, pág. 3527.

(4) Téngase en cuenta que en la nueva redacción dada al art. 245 RDPH por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, ha desaparecido la mención expresa al «alcantarillado». Ahora se habla de «las redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe». Esta clase de vertidos indirectos a las aguas superficiales son ahora competencia del «órgano autonómico o local competente», art. 245.2 RDPH, sin perjuicio de que cuando el vertido indirecto a aguas superficiales tenga especial

Semejante interpretación —que desde este mismo momento rechazo por las razones que de manera extensa expondré más adelante—, ignora la competencia municipal para la autorización y control de los vertidos (cualquiera que sea su naturaleza) a las redes de saneamiento urbano de titularidad municipal. El alcance de estas competencias municipales ha sido delimitado en los últimos años por distintas leyes de las CCAA, en aplicación de las previsiones del art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y de las competencias asumidas por sus respectivos Estatutos. Así lo reconoce ahora el nuevo art. 245.2 RDPH.

En consecuencia, aquél primer criterio de reparto competencial es aplicable a los vertidos *finales* a aguas continentales cualquiera que sea el titular de los mismos. Pero si se realizan a redes o instalaciones de saneamiento urbano, la determinación de la competencia para autorizarla ha de buscarse en la legislación de la respectiva Comunidad Autónoma a la que ahora remite expresamente el art. 245.2 RDPH. Estos aspectos, como he dicho, los abordaré más adelante.

2. Vertidos a las aguas marítimas (tierra-mar)

Semejante régimen de intervención administrativa es aplicable a los vertidos realizados al *dominio público marítimo terrestre* (vertidos al mar), regulado por la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas. La prohibición general de contaminar resulta mucho más matizada en el caso de los vertidos a las aguas marinas [no pueden verse sustancias o introducirse formas de energía que puedan comportar un peligro o perjuicio *superior al admisible* para la salud pública y el medio natural —art. 57.2 LCo— o porque admite la «capacidad de *absorción* de la carga contaminante» del medio marino —art. 57.3 LCo—, regla que parece contraria al criterio vigente de «no dilución» para la determinación de los «valores límite de emisión», ahora recogido en el art. 3.1) de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, previsto en la Directiva del mismo nombre y en el art. 2.40) de la Directiva Marco del Agua], si bien todos los vertidos, tanto líquidos como sólidos, están sujetos a *autorización* de la Administración competente, art. 57.1 LCo. En este caso, la competencia para autorizar los vertidos tierra-mar corresponde a las CCAA, de acuerdo con la interpretación que la STC 149/1991 ha hecho de la Ley de Costas citada.

incidencia para la calidad del medio receptor, antes de la autorización de dichos órganos, han de ser informados favorablemente por el Organismo de cuenca. En las páginas introductorias al apartado III) doy cuenta sintética del cambio introducido por el citado Real Decreto 606/203.

En conclusión, los vertidos de aguas residuales realizados a las aguas continentales dulces (dominio público hidráulico), incluidos los realizados a las redes urbanas de saneamiento y al mar (dominio público marítimo-terrestre) están sujetos a *autorización* de la Administración competente. Estamos ante diversas autorizaciones de finalidad «ambiental» como técnica preventiva para la protección de dichas masas de agua o infraestructuras de saneamiento, cuyo otorgamiento puede corresponder, según los casos, a las Confederaciones Hidrográficas (vertidos directos a aguas superficiales y subterráneas de cuencas intercomunitarias); a la Administración hidráulica de las CCAA (vertidos directos a aguas superficiales y subterráneas de cuencas intracomunitarias); a los municipios u otros organismos públicos (vertidos a las redes de saneamiento urbano); a la Administración de las CCAA (vertidos tierra-mar).

II. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE VERTIDOS. ÁMBITO OBJETIVO

Sobre el complejo —y en aspectos concretos, confuso— marco normativo sintéticamente descrito se proyecta el bienintencionado —aunque insuficiente— propósito integrador de la autorización ambiental integrada (en adelante AAI), regulada en la LPCIC. En efecto, en aplicación del art. 11.1.b) LPCIC, la AAI permitirá integrar «en *un solo acto* de intervención administrativa *todas* las autorizaciones ambientales existentes», y entre ellas, las «de *vertidos* a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento y los vertidos desde tierra al mar».

El apartado 3 de ese mismo artículo 11 establece que las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar «se *incluyen* » en la AAI, de acuerdo con la LPCIC. Esta inclusión se instrumenta técnicamente mediante la *sustitución* de la autorización de vertidos (que en consecuencia queda derogada «respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de la LPCIC», de acuerdo con la Disposición Derogatoria Única.2 de la misma) por la técnica de los *informes vinculantes* . Así resulta ahora del contenido de la nueva Disposición Adicional Décima añadida al TRLAg. Sobre el significado y alcance de este mecanismo de coordinación interadministrativa volveré más adelante. Ahora me interesa despejar algunos equívocos que suscita la literalidad de la ley en cuanto a los vertidos de aguas residuales y advertir del limitado ámbito objetivo de la integración en materia de vertidos.

Obsérvese que la Ley, aunque menciona en el citado art. 11.1.b) LPCIC tres clases o tipo diferentes de vertidos (a las aguas continentales: al sistema integral de saneamiento; y los de tierra-mar) e incluye entre la documentación que debe acompañar la solicitud de AAI la exigida por la legislación de *aguas*, para la autorización de vertidos a las aguas continentales y por la legislación de *costas* para la autorización de vertidos desde tierra al mar» [art. 12.1.c) LPCIC], sólo regula el régimen del informe vinculante en sustitución de las autorizaciones de *vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias*, competencia del Estado y por él, del Organismo de cuenca correspondiente (art. 19 LPCIC y su justificación en el Epígrafe 7 de la Exposición de Motivos).

Esa limitación es lógica, pues sobre ese ámbito competencial tiene el Estado plena disponibilidad y puede, en aplicación de las exigencias derivadas de la integración y coordinación de procedimientos de protección del medio ambiente, modificar la forma de su intervención sustituyendo la clásica autorización de vertidos por la técnica del informe vinculante. El Estado, sin embargo, sentado en la Ley el principio de integración de todas las autorizaciones ambientales, no puede regular, él mismo, el régimen de los informes vinculantes a emitir por órganos de la correspondiente Comunidad Autónoma (vertidos a aguas continentales de cuencas intracomunitarias y vertidos tierra-mar), pues estaría invadiendo las competencias de autoorganización de las CCAA.

Pero esta misma restricción suscita equívocos en relación con los vertidos al «sistema integral de saneamiento», que la Ley parece equipara a los vertidos a aguas continentales (estos «directos» y aquellos «indirectos»), pues no establece singularidad procedimental ni competencial alguna (con posible participación de los municipios u otros organismos públicos) y, en consecuencia, parecen situados en la órbita competencial de las Confederaciones Hidrográficas.

Entiendo, sin embargo, que los vertidos a las redes de saneamiento urbano constituyen una clase singular entre los vertidos indirectos que tienen autonomía propia respecto de los demás indirectos, como pretendo demostrar en este trabajo (5). En consecuencia no puede ignorarse la competencia municipal o de otros organismos públicos en los términos que ha establecido la legislación de las CCAA. Su diferenciación no es un asunto banal, pues determina la competencia para informar y proponer —en los términos que más adelante analizaré— las condiciones a las que debe ajustarse el vertido de las actividades industriales sujetas a la LPCIC. Esto es,

(5) Como luego diré, téngase en cuenta, que el nuevo artículo 245.2 RDPH, parece atribuir la autorización de *todos* los vertidos indirectos a aguas superficiales (y no solo los realizados a las redes de saneamiento) al «órgano autonómico o local competente».

identifica al organismo público competente para emitir el informe vinculante mecanismo que sustituye a la autorización de vertidos.

Y esta cuestión, de extraordinario interés práctico, sigue sin estar clarificada, como se pone de manifiesto en alguna reciente publicación, cuya doctrina no comparto (6) o en recientes sentencias cuyos fallos nada demuestran de manera categórica, al estar condicionados por el marco normativo dentro del cual han sido dictadas (7). Sin embargo, a pesar de que la LPCIC no ha aportado claridad en esta materia, existen algunos cambios normativos recientes en la legislación de aguas —confirmados por el Real Decreto 606/2003 que modifica el RDPH— y en la sectorial de las CCAA que permiten establecer criterios seguros para resolver esta cuestión. Por esta razón considero que mi mejor contribución en el presente trabajo debe ser, en línea con lo escrito en otros trabajos anteriores ofrecer criterios interpretativos seguros en éste ámbito competencial.

Pacífica, por tanto, es la distinción entre los vertidos realizados a *aguas continentales*, sea a aguas superficiales o subterráneas (competencia de las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias y de la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma en el caso de las cuencas internas) y los vertidos *tierra-mar*, competencia de los órganos correspondientes de las CCAA. No obstante, téngase en cuenta que como consecuencia de la aplicación de la Directiva Marco del Agua y la inclusión en la Demarcación Hidrográfica de las «aguas interiores» y de las «costeras» a los efectos de alcanzar los objetivos de calidad en dicho ámbito territorial, no debieran suscitarse problemas competenciales en relación con la autorización de los vertidos correspondientes. Como he señalado en otro lugar (8) esos objetivos de calidad deben establecerse en la planificación para

(6) José Luis CALVO MIRANDA, *El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2002, admite, en relación con los vertidos industriales a las redes de alcantarillado, una doble autorización, del municipio y del organismo de cuenca «en una interpretación sistemática del art. 7 de la Orden de 23 de diciembre de 1986 con el art. 100 TRLAg y sus correlativos del RDPH», pág. 165. Por las razones que expongo en el presente trabajo no comparto en modo alguno esa conclusión, que ahora queda excluida por la nueva redacción del art. 245-2 RDPH y la derogación de la O.M. de 1986.

Véase por el contrario, en línea con las tesis que defiende en el presente trabajo el libro de B. SETUAIN MENDÍA, *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 2002, págs. 391 y sigs.

(7) Esa jurisprudencia deja de tener sentido una vez que se ha modificado el art. 245.2 RDPH por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo y se ha derogado la O.M. de 12 de diciembre de 1986.

(8) FANLO LORAS, «La adaptación de la Administración Pública española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua», en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid, 2003, págs. 165 y sigs.

toda la Demarcación hidrográfica (incluidas las aguas interiores y las costeras), pero las competencias ejecutivas para la autorización de vertido o, en su caso, informe vinculante, corresponderán a los organismos de cuenca (según sean las cuencas inter o intracomunitarias) y a los órganos competente de la Comunidad Autónoma litoral, en relación de los vertidos tierra-mar que se realicen a las aguas interiores y a las costeras.

Como he señalado la cuestión más problemática es la relativa a la competencia para autorizar los vertidos de aguas residuales a las redes de saneamiento urbano, aspecto que abordo con detalle en el siguiente apartado.

III. ESTUDIO SINGULAR DE LOS VERTIDOS A LAS REDES DE SANEAMIENTO URBANO: COMPETENCIA PARA SU AUTORIZACIÓN

La interpretación aquí desarrollada sigue teniendo interés, a pesar de la nueva redacción dada a los artículos 245, 246 y 250 del RDPH por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo (BOE de 6 de junio de 2003), que deroga el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos y 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, norma que pese a su carácter coyuntural —a partir del 1 de enero de 1987, dejaba de tener sentido— ha estado vigente 17 años, y ha regulado el régimen de los vertidos industriales a las redes de alcantarillado municipal. Pues bien, lo dicho en el presente epígrafe sigue teniendo interés para interpretar la nueva redacción.

Téngase, en efecto, en cuenta que la nueva redacción del art. 245.2 RDPH confirma la tesis de fondo que sostengo en estas páginas —competencia del órgano local para autorizar los vertidos indirectos a «las redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales»—, ya avanzadas en trabajos anteriores.

La reciente reforma, interpretada literalmente, incurre en excesos en más y en menos respecto de lo que ha sido el reparto de competencias en esta materia, extremo sobre el que siguen siendo útiles las páginas que siguen. En efecto, pareciera ahora que *todos* los vertidos indirectos a las aguas superficiales —con exclusión, por tanto, solo de los *vertidos indirectos a aguas subterráneas* autorizados por la Administración hidráulica a cuyas aguas superficiales estén adscritas dichas aguas— están sujetos a la autorización del órgano autonómico o local competente. Si ese fuera el espíritu de la reforma —pues la letra lo es—, ello querría decir que además de los realizados a las redes de saneamiento urbano, su competencia se extendería a los realizados a «azarbes» o «cualquier otro medio de desagüe» (la

redacción anterior se refería a los «canales» de desagüe), pese a constituir éstos un ámbito de la competencia tradicional de los organismos de cuenca, según la jurisprudencia. Una interpretación restrictiva —acorde con la situación tradicional— pudiera aconsejar limitar la competencia autonómica o local a los vertidos a las redes de saneamiento urbano y pluviales.

Caso de que se sostenga una interpretación amplia de la competencia de los órganos autonómicos o locales, la nueva redacción ha contrarrestado su alcance en cuanto que «los vertidos indirectos a aguas superficiales con especial incidencia para la calidad del medio receptor —*todos*, por tanto que reúnan esas características—...han de ser informados favorablemente por el Organismo de cuenca previamente al otorgamiento de la preceptiva autorización», art. 245.4 RDPH. Ahora bien, este *informe favorable* del organismo de cuenca pudiera tener sentido en relación con los vertidos indirectos realizados a azarbes y canales de riego autorizados por el órgano autonómico o local competente (la autorización se transforma por decisión de la Administración General del Estado en un informe vinculante), pero, entiendo, es contraria a la autonomía local o regional si se someten a esa técnica los vertidos indirectos realizados a las redes de saneamiento urbano, de la exclusiva competencia de estas entidades, como sostengo en estas páginas. No se olvide que el organismo de cuenca mantiene la potestad última sobre los vertidos *finales* y es en ese ámbito donde es irrenunciable su competencia, por más que la LPCIC haya sustituido la autorización del vertido por la técnica del informe vinculante, que se integra en la autorización ambiental.

Por lo expuesto, considero que el informe favorable del nuevo art. 245.4 RDPH debiera interpretarse conforme a la Constitución y limitarse a los vertidos indirectos a aguas superficiales realizados a través de azarbes, de cualquier otro medio de desagüe (por ejemplo, canales de riego) o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico (vertidos indirectos que no pasan por el «filtro» de una instalación depuradora y son en la práctica «directos»), siempre que se sostenga que su autorización corresponde al órgano autonómico o local competente (como literalmente dice el nuevo art. 245.2 RDPH). Sin embargo, no debiera ser aplicable a los vertidos a las redes de saneamiento urbano, de la exclusiva competencia de dichos órganos (que son los titulares de las redes y de las instalaciones de saneamiento y los primeros interesados en controlar los vertidos que se hagan en ellas), sin perjuicio de la autorización del vertido final que será competencia exclusiva de la Administración hidráulica competente.

Por lo demás, llama la atención las escasas previsiones del Real Decreto 606/2003, en cuanto a las exigencias derivadas de la LPCIC. Apenas hay una mención —a todas luces, insuficiente— en el nuevo art. 263.2 a) RDPH. Llamativo es el contenido del art. 260 RDPH que establece el carácter *previo* de la autorización de vertidos respecto a la implantación y entrada en

funcionamiento de las instalaciones industriales contaminantes, sin mencionar el sistema de integración con la autorización ambiental integrada. Es obvio que dichos preceptos reglamentarios, deben ser interpretados conforme al sistema resultante de la LPCIC y del mismo TRLAg modificado por ésta.

Con las advertencias anteriores deben leerse las páginas que siguen cuyo contenido conservo por razones obvias.

1. Las competencias municipales en la legislación de aguas

El marco jurídico de la intervención administrativa en las actividades de saneamiento es extraordinariamente complejo por la concurrencia de normas europeas, estatales, regionales y municipales. Complejidad que resulta de la concurrencia de normas que coexisten en el tiempo y en el espacio, circunstancia que explica el entrecruzamiento competencial de las diversas Administraciones Públicas intervinientes (9).

En este contexto normativo complejo, los municipios, en cuanto titulares de los servicios públicos de abastecimiento de aguas, alcantarillado y depuración de las aguas residuales urbanas, ha ejercido históricamente, de acuerdo con la legislación de régimen local, de aguas y sanitaria competencias en relación con el control de los vertidos de aguas residuales a las redes de saneamiento y han sido los responsables de dichos servicios ante la Administración hidráulica. Esa competencia ha de enmarcarse en la regulación general del régimen de vertidos a las aguas continentales establecido en la legislación de aguas, complementado, en su caso por la legislación de régimen local y la sanitaria.

A) Competencias municipales antes de la Ley de Aguas de 1985

En la legislación anterior, el *vertido* de aguas residuales contaminantes a cauces públicos estaba prohibido, salvo *autorización administrativa* previa otorgada por las Comisarías de Aguas. El Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, de 14 de noviembre de 1958, había atribuido la competencia a las Confederaciones Hidrográficas, pero desde 1959 corresponde a las Comisarías de Aguas. Debe resaltarse que la prohibición contenida en

(9) La bibliografía sobre esta materia es muy abundante. Relaciono los que me parecen más significativos y recientes: FANLO LORAS, «Obras hidráulicas de saneamiento y depuración», en A. EMBID (Director), *Las obras hidráulicas*, Civitas, 1995; FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Madrid, Civitas, 1995; QUINTANA LÓPEZ, «Aproximación a la regulación sobre el saneamiento de las aguas residuales», *La Ley*, 4371, 1997; B. SETUAIN MENDIA, *El saneamiento de aguas residuales...* y el de CALVO MIRANDA, *El ciclo urbano del agua...* si bien con la advertencia señalada en nota anterior.

el art. 11 se establece en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto de 21 de marzo de 1895, sobre defensa de las aguas contra contaminaciones y de lo dispuesto en el Reglamento de enturbiamiento de 1900, ya citado, lo que demuestra el arraigo y continuidad histórica de esta intervención administrativa, por más que haya de reconocerse la existencia de un divorcio entre la norma y su aplicación efectiva. Por lo demás, el art. 13 del Reglamento de 1900 sujetaba a autorización del Gobernador Civil el vertido de aguas sucias y materias residuales de cualquier género a los cauces públicos, si bien cuando el vertido se realizaba a través del *alcantarillado*, la autorización correspondía al *Ayuntamiento* (art. 16).

A los efectos que luego señalaré, he de destacar que el citado Reglamento de policía de aguas y sus cauces de 1958 fue desarrollado por las Ordenes Ministeriales de 4 de septiembre de 1959; de 23 de marzo de 1960 y de 9 de octubre de 1962. En estas normas de desarrollo y a los efectos de los vertidos sometidos a autorización aparece, por vez primera en nuestro Derecho, la distinción de vertidos directos y vertidos indirectos. Así en el art. 2 de la O.M. de 23 de marzo de 1960 (en idéntico sentido la de 9 de octubre de 1962), se entiende por *vertido directo* el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas, cauces público o canal de riego; y por *vertido indirecto*, el que no reúne esta circunstancia, como el realizado en azarbes, canales de desagüe y pluviales, etc. Adviértase que estas normas no incluyen en esta definición el realizado al alcantarillado municipal como, sin embargo, establecía el art. 245.2 RDPH hasta su reforma por el R.D. 606/2003, de 23 de mayo, que había hecho una interpretación discutible del concepto de vertido indirecto, apartado del que ha sido tradicional en nuestro Derecho.

Pues bien, en aplicación de aquel sistema legal los vertidos de aguas residuales procedentes de las redes de saneamiento municipal, esto es, el *vertido final* a cauces públicos estaba sometido a la autorización previa de la *Comisaría de Aguas*, autorización que debía ser solicitada por el Ayuntamiento titular del servicio. Sin embargo, las autorizaciones de *conexión al alcantarillado* municipal y el régimen de los vertidos al mismo eran de competencia *municipal*. La competencia municipal, por consiguiente, dependía de la conexión o no a la red de saneamiento. La autorización era municipal cuando el vertido se realizase a la red de saneamiento y de la Comisaría de Aguas, cuando se tratase de vertidos directos a cauces públicos.

Ese planteamiento fue respaldado por la jurisprudencia contencioso-administrativa. En efecto, ésta, en los casos de vertidos a la red municipal de alcantarillado, 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.

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 Comisaría 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 esta 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 (se da la circunstancia que la empresa vertía a través del alcantarillado municipal, pero no funcionaba estación depuradora 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.

B) Competencias municipales tras la Ley de Aguas de 1985

Con la aprobación de la Ley de Aguas de 1985 y el nuevo sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se producen modificaciones importantes en materia de saneamiento, pese a la aparente continuidad con el pasado en cuanto al régimen de autorizaciones de vertidos.

En efecto, dicha ley, de manera general y abstracta, somete a autorización administrativa previa los vertidos «que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales», art. 100.1 TRLAg. La competencia para su otorgamiento corresponde a la Administración hidráulica competente en función de la cuenca hidrográfica a la que se realice el vertido (las Confederaciones Hidrográficas, en las cuencas intercomunitarias, como la

del Ebro; y los diversos organismos del agua creados por las Comunidades Autónomas para sus cuencas internas). Este es el esquema competencial que resulta del art. 24.a) y de la Disp. Adicional 2ª TRLAg, en aplicación del art. 149.1.22ª CE.

Nada dice la ley sobre los conceptos de vertido directo o indirecto a las aguas continentales (expresión que en la reforma de 1999 sustituye a la original de «en los cauces»), que, no obstante, son definidos en el art. 245.2 RDPH, antes de la reciente reforma aprobada por el R.D. 606/2003, de 23 de mayo. Según este precepto «se entiende por *vertido directo* a cauce público el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego y por *vertido indirecto* el que no reúna esta circunstancia, como el realizado en azarbes, *alcantarillado*, canales de desagüe y pluviales» (10). Al no establecerse distinción alguna, ambas clases de vertido están sometidos a autorización de la Administración hidráulica competente (11).

En consecuencia, la interpretación literal de dicho conjunto normativo (Ley y RDPH) supone someter a autorización del organismo de cuenca *todos* los vertidos indirectos —de naturaleza doméstica o industrial— al alcantarillado municipal, conclusión que altera la situación jurídica y la praxis anterior, respaldada por la jurisprudencia más arriba citada.

C) La Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, derogada en la actualidad

Esta interpretación literal de la que deriva el desapoderamiento municipal fue, sin embargo, rectificada o, mejor, paliada por 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, derogada por el R.D. 606/2003, de 23 de mayo. Esta disposición reglamentaria estableció el procedimiento para adaptar los vertidos autorizados según la normativa anterior o legalizar aquellos que no contasen con autorización. Señala su art. 7 que:

(10) La nueva redacción del art. 245.1 segundo párrafo, es la siguiente: «son vertidos indirectos tanto los realizados en aguas superficiales a través de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como los realizados en aguas subterráneas mediante filtración a través del suelo o del subsuelo».

(11) Como ha quedado señalado, el nuevo art. 245.2 atribuye la autorización de los vertidos indirectos a aguas superficiales al «órgano autonómico o local competente». Literalmente son todos. Podría limitarse a los realizados a las redes de saneamiento o pluviales, conservando el organismo de cuenca los realizados a azarbes, canales de riego u otros elementos del dominio público hidráulico, como he sostenido en la introducción de este Apartado III.

«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*».

Adviértase la expresión utilizada para referirse al supuesto de hecho cuando se refiere a «*cauces*» de saneamiento de poblaciones, utilización que busca cobertura legal en el texto literal del antiguo art. 92 LAg. En consecuencia, el titular del servicio de alcantarillado, el *Ayuntamiento*, es quien debe solicitar la *autorización de vertido final* de las aguas residuales, sin necesidad de que cada uno de los usuarios domésticos solicite autorización separada. Esta es la regla general establecida en dicha norma reglamentaria (12). Ello no obsta —antes al contrario, lo supone, añadido—, para que, como titular del servicio de alcantarillado, pueda ejercer una policía administrativa en relación a los vertidos que se hagan a la red de saneamiento sujetando a *autorización* la *conexión* al mismo, entre otras razones, para prorratear de manera ponderada entre los productores de los vertidos indirectos el canon de control de vertidos, así como para garantizar la salubridad pública y la protección de las instalaciones de saneamiento municipales (el argumento técnico es hoy definitivo, puesto que el tratamiento biológico aplicado por una estación depuradora puede perjudicarse totalmente si se realizan vertidos que no tienen esas características). Todo ello al amparo de la correspondiente ordenanza municipal de alcantarillado.

No obstante, el mismo artículo 7 establece un régimen peculiar —una regla especial— 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 art. 7 que:

«deberán solicitar expresamente la legalización aportando la documentación indicada en el artículo 1º de la presente Orden, salvo que por acuerdo entre el Ayuntamiento y los causantes de los vertidos, aquél 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 la de tipo doméstico, su autorización corresponde a la

(12) A distinción entre la regla general (para los vertidos domésticos) y la regla especial (para los vertidos industriales) se refieren las SS del TSJ de Extremadura de 14 de enero, 17 de marzo y 17 de abril de 1999 (Aranzadi, 303, 1106 y 1295).

Confederación Hidrográfica, salvo acuerdo del Ayuntamiento de responsabilizarse de dichos vertidos. Aun en ese caso, la Confederación puede exigir autorización separada cuando el vertido, por su composición o volumen, fuera desproporcionado respecto del vertido urbano (es el caso contemplado en la STS de 12 de enero de 1995, Arz. 542, de la papelera SAICA ubicada en Zaragoza, que considera ajustada a Derecho la exigencia de autorización separada para la misma).

La norma, en abstracto, no parece que tenga justificación, porque, a la postre, el Ayuntamiento, en cuanto titular del servicio, siempre será responsable ante la Administración Hidráulica competente de los vertidos finales que realice a aguas continentales, más si ha autorizado la conexión al alcantarillado de los vertidos industriales (y por eso es el Ayuntamiento quien debe responder según la STSJ de Castilla 7 y 6 León, de 5 de mayo de 2000, Aranzadi 1597).

Parece que la norma acoge el criterio de la capacidad de gestión del municipio al que se refiere el art. 2 de Ley reguladora de las bases del régimen local, pues, presume que por debajo de 20.000 habitantes, los municipios carecen de suficiente capacidad técnica para evaluar y asumir el control de dichos vertidos al alcantarillado. Este único criterio —la población— puede resultar discutible en el presente caso. Parecería más razonable el criterio de la existencia o no de instalaciones de depuración en el municipio, en cuyo caso —dado que el vertido industrial al alcantarillado va directamente sin tratamiento previo al dominio público hidráulico— podría defenderse, con fundamento, el desapoderamiento municipal a favor de la Administración hidráulica competente, hasta tanto se construyan y funcionen instalaciones de depuración adecuadas.

El sistema de control de los vertidos indirectos establecido en la O.M. de 23 de diciembre de 1986, norma de carácter estrictamente provisional y transitorio (reténgase este dato, pues el proceso de regularización de vertidos concluía el 31 de enero de 1987), se consolidó paradójicamente, puesto que no fue formalmente derogada en las reformas posteriores de 1992 (Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre) y 1995 (Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos), a pesar de las críticas doctrinales, dado su insuficiente rango para delimitar las competencias municipales, de acuerdo con lo establecido en el art. 25.3 LBRL. No obstante, una interpretación sistemática del R.D-L 11/1995 y del art. 101.4 TRLAg conduce a entender derogada tácitamente la referida Orden Ministerial, como más adelante razonaré. La derogación formal ha llegado finalmente con la Disposición Derogatoria Única del R.D. 606/2003, de 23 de mayo, que atribuye la competencia para el control de los vertidos indirectos a aguas superficiales al órgano autonómico o local, tesis defendida en estas páginas.

En conclusión, en el sistema resultante de la O.M. de 1986, los *municipios*, titulares del servicio público de saneamiento debían solicitar al organismo de cuenca autorización para el vertido final a aguas continentales de las aguas residuales urbanas. No obstante, los titulares de *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 debían solicitar autorización separada al organismo de cuenca, salvo que el Ayuntamiento se hiciese responsable de dichos vertidos. No obstante, el organismo de cuenca podría exigir autorización separada en aquellos casos de vertidos industriales singulares por su volumen o carga contaminante. En la práctica ello podía conducir a una duplicidad de autorizaciones (la del organismo de cuenca y la de conexión al alcantarillado municipal), tesis que sigue defendiendo CALVO MIRANDA (13) y que no comparto, haciendo una interpretación sistemática de la Orden de 1986, con el art. 100.4 TRLAg y sus correlativos del RDPH, que no comparto.

Adviértase que esa duplicidad de autorizaciones establecida en 1986 para los vertidos indirectos especialmente contaminantes se conserva mutada en «informe vinculante» en el nuevo art. 245.4 RDPH, si bien he señalado que me parece contrario a la autonomía constitucionalmente garantizada a municipios y CCAA cuando se refiera a vertidos a las redes de saneamiento, no a través de azarbes o canales de riego.

D) La legislación específica de las Comunidades Autónomas: desplazamiento de la O.M. de 1986

He de advertir que el sistema establecido en la O.M. de 23 de diciembre de 1986 era aplicable, en principio, en las Comunidades Autónomas pertenecientes a cuencas intercomunitarias, pues, en aquellas con *cuencas internas*, dicha normativa reglamentaria podía ser *desplazada* por la *normativa propia de la Comunidad Autónoma*, como se deduce con claridad del art. 1 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, cuyo ámbito de aplicación se refiere a «los vertidos que se producen en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado». Así lo entendió *Cataluña*, que dictó su propia normativa en la materia: primero la Orden de 19 de febrero de 1987, por la que se establecen normas complementarias en materia de autorizaciones de vertidos de aguas residuales, norma sustituida por el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, que a su vez debe entenderse derogada tácitamente —según el fundado criterio de B. SETUÁIN (14)— por incompatibilidad con la Ley 6/1999, de 12 de julio.

(13) CALVO MIRANDA, ob. cit. págs. 164-166, donde expone los motivos que justifican «la necesidad de este doble control administrativo».

(14) SETUÁIN MENDÍA, ob. cit. págs. 417-420.

Si como he señalado este sistema podía ser desplazado por las Comunidades Autónomas para sus cuencas hidrográficas internas, también lo ha sido en la práctica en el caso de algunas Comunidades Autónomas que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias —que no tienen, por lo tanto, competencias sustantivas en materia de *aguas*—, que han aprobado leyes sectoriales en materia de saneamiento de aguas residuales. En efecto, estas normas regionales atribuyen a los municipios el *control e inspección* de los vertidos al alcantarillado —incluidos los industriales—, por más que el sistema competencial resultante de esa normativa no siempre resulte claro y diferenciadas las competencias de los municipios y de la Administración regional.

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, en cuanto al control de vertidos industriales a la red municipal de alcantarillado, en la Comunidad de *Madrid*, el art. 3.2.d de la ley 17/1984, de 20 de diciembre y el art. 31 de la ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (si bien la D.F. 6ª atribuye también competencias al Canal de Isabel II respecto a los que correspondan a la Comunidad de Madrid); el art. 4.2.d) de la ley de la *Comunidad Valenciana* 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 art. 3.2.e) de la ley de *Asturias* 2/1994, de 21 de febrero (si bien la D.A. 5ª atribuye también potestad de control a la Administración del Principado), por citar únicamente algunas normas regionales aprobadas antes de 1995. Con posterioridad a esa fecha es contundente y clara la Ley 5/2000, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja [competencias municipales para el control de vertidos a las redes de alcantarillado, sin perjuicio de su delegación al Consorcio de Aguas y Residuos, art. 6.1.d) y 6.4].

La legitimidad constitucional de este desplazamiento de la normativa estatal podía ser discutible en el caso de las Comunidades Autónomas pertenecientes a cuencas intercomunitarias, al menos en relación con los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Pero esta discusión está hoy superada, pues, nuevos datos normativos permiten concluir en la corrección de dichas opciones regionales en cuanto a las diversas fórmulas organizativas para gestionar los sistemas de vertidos urbanos, como más adelante tendré ocasión de exponer.

2. La determinación de las competencias municipales en la legislación de régimen local: la función de la legislación sectorial

El segundo bloque normativo que ha de estudiarse es el de la legislación de *régimen local*, y en particular, al sistema de determinación de las competencias locales.

En el apartado anterior he mencionado de pasada los servicios públicos de abastecimiento, alcantarillado y depuración de aguas residuales, tradicionalmente de titularidad municipal. También en este ámbito la *legislación de régimen local de 1985* establece un sistema de determinación de las competencias de las Entidades locales distinto del pasado, consecuencia de la nueva organización territorial del Estado. En lo que hace referencia a la delimitación de las competencias, la legislación básica estatal establece unas directrices que debe tener en cuenta el legislador sectorial (art. 2 LBRL); establece una cláusula general de capacidad que opera como técnica residual para la determinación de las competencias locales (art. 25.1 LBRL); enumera un listado de materias en las que los municipios ejercerán competencias «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas» (art. 25.2 LBRL); establece una serie de servicios de prestación obligatoria según tramos de población (art. 26 LBRL); reconoce la capacidad de ejercer competencias complementarias de otras Administraciones (art. 28 LBRL) y finalmente, reserva determinadas actividades o servicios esenciales que pueden llegar aprestarse en régimen de monopolio (86.3 LBRL).

En lo que interesa al objeto de esta asistencia técnica, el art. 25.2.1) LBRL recoge la materia relativa a «...alcantarillado y tratamiento de aguas residuales», como ámbito material en el que los municipios podrán ejercer competencias, «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». Esto es, el art. 25.2 LBRL no atribuye directamente competencias a los entes locales en esas materias, sino que la concreción de las mismas será la que resulte de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la distribución de competencias. Serán las *leyes sectoriales* del Estado o de las Comunidades Autónomas las que delimiten y concreten el alcance preciso de las funciones, actividades o servicios que son competencia de los municipios.

En este sentido, la propia legislación básica estatal establece que el «alcantarillado» es un servicio obligatorio en todos los municipios, esto es, la existencia de una red de colectores que recorra la trama urbana para recoger las aguas residuales una vez usadas. La titularidad municipal del alcantarillado queda ratificada en el R.D-L 11/1995 de una manera indirecta, a resultas de la definición de los «sistemas colectores», por los que entiende «todo sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal, a las estaciones de tratamiento». Si bien esta definición tiene una extensión más limitada que la utilizada por la Directiva 91/271, esa es una legítima opción de España que por razones de Derecho interno debe respetar el sistema de delimitación de las distintas Administraciones Públicas. Y, como queda señalado, el alcantarillado es un servicio de titularidad municipal.

La reserva a favor de los municipios como servicio esencial de la «depuración de aguas», establecida en el art. 86.3 LBRL, no debe interpretarse en estrictos términos competenciales, sino desde la perspectiva del art. 128.3 CE y la posibilidad de ejercicio de esa actividad o servicio en régimen de monopolio, prestado por la entidad local que resulte de la legislación sectorial aplicable.

El sistema fijado por la legislación básica estatal de régimen local para la determinación de las competencias municipales en materia de *sistemas colectores y tratamiento de aguas residuales* —dado que el propio Estado no ha establecido previsiones específicas en la legislación básica de aguas, con las salvedades recogidas en el Real Decreto-Ley 11/1995— es el que —con mayor o menor conocimiento de causa y acierto— han seguido las Comunidades Autónomas que han dictado leyes generales en materia de aguas (caso de aquellas que tienen cuencas internas, como Cataluña) o leyes sectoriales en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, al amparo de diversos títulos competenciales específicos que concurren horizontalmente en dicha materia y que otorgan plena y legítima cobertura a la actuación regional. Estos títulos competenciales de las Comunidades Autónomas, como ya he señalado, son: el específico de «aguas» o los sectoriales de «proyectos, construcción y aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad»; «obras públicas de interés de la Comunidad»; «obras hidráulicas de interés de la Comunidad» o «desarrollo legislativo en materia de medio ambiente», títulos mencionados como habilitantes en las Exposiciones de Motivos de las citadas leyes regionales.

Son estas leyes regionales, pues, con sus normas e instrumentos planificatorios de desarrollo, las que concretan la específicas competencias que los municipios y otras entidades locales (mancomunidades, consorcios, organismos autonómicos) ejercen en relación con las obligaciones derivadas de la Directiva 91/271/CEE, transpuesta al Derecho interno español por el Real Decreto-Ley 11/1995 (15).

Esta conclusión, ajustada al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la corrobora el análisis de la legislación dictada por el Estado para transponer la normativa europea de aguas residuales (el citado R.D-L 11/1995 y el R.D. 509/1996), así como tras la reforma de la Ley de aguas de 1999, ahora inte-

(15) Para un estudio completo de toda la legislación de saneamiento de las CCAA, puede consultarse el libro de B. SETUÁN MENDIA, *El saneamiento...* A este conjunto normativo remite ahora el nuevo art. 245.2 RDPII tras la reciente reforma del R.D. 606/2003, de 23 de mayo, precepto reglamentario que confirma la tesis defendida en el presente trabajo, con las salvedades ya hechas.

grada en el TRLAg. A la exposición de estas normas dedicaré el siguiente apartado. Es innecesario decir que.

3. Las competencias municipales en materia de saneamiento en el R.D-L 11/1995, de 28 de diciembre

No es preciso, al objeto de este trabajo, exponer en su totalidad el contenido del R.D-L 11/1995 y su desarrollo reglamentario. Basta resaltar los aspectos que directamente afectan al sistema de delimitación de las competencias municipales en materia de saneamiento. Es oportuno recordar —así lo señala la Exposición de Motivos— que dicha norma *complementa* lo dispuesto en el Título V de la Ley de Agua y se dicta al amparo de las competencias estatales en materia de *medio ambiente* (149.1.23ª CE); *aguas* de las cuencas hidrográficas que exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22ª CE) y de *régimen local* (art. 149.1.18ª CE). Esta indicación pone de manifiesto la conexión que el saneamiento de aguas residuales tiene con dichos títulos competenciales, explicativos de la concurrencia competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

En lo que ahora interesa y al objeto del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la normativa europea, es fundamental el concepto de «aglomeración urbana» cuya delimitación corresponde a las Comunidades Autónomas, según dispone el art. 3. del R.D-L 11/1995. Se entiende por *aglomeración urbana* «la zona geográfica formada por uno o varios municipios o parte de uno o varios de ellos que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final».

Con dicho precepto se produce un cambio sustancial respecto al modelo organizativo del saneamiento del pasado. El *término municipal* no es ya el ámbito territorial exclusivo de prestación de los servicios municipales (salvo los casos de prestación de servicios en común mediante mancomunidades, consorcios, etc.), sino que en materia de saneamiento la unidad de gestión será la «aglomeración urbana», que puede corresponder a uno o varios municipios, a parte de uno o varios de ellos que tengan entidad suficiente para recoger y conducir las aguas residuales a una instalación de tratamiento. Y esta operación fundamental en el nuevo sistema organizativo exige decisiones concretas, adoptadas, por obvias razones técnicas, en el marco de instrumentos de planificación adecuados aprobados por las Comunidades Autónomas, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas no deben limitarse a reproducir lo que ya dice la legislación básica estatal, sino que, previos los estudios de campo necesarios, estas leyes regionales —o los instrumentos

planificatorios aprobados en su desarrollo— deben delimitar de manera concreta las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio, al tiempo que establecen «el *ente público representativo* de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto-Ley» (art. 3 R.D-L 11/1995).

Esta opción del legislador básico deja libertad organizativa a las Comunidades Autónomas. En efecto, según el ámbito territorial de la aglomeración urbana, este ente público representativo de los municipios, podrá ser un municipio, cuando exista coincidencia territorial entre ambos; pero será muy frecuente que las aglomeraciones urbanas a efectos de la gestión del saneamiento sean supramunicipales, de acuerdo con criterios hidrológicos de eficiencia (pequeñas subcuencas o tramos de cuencas), razón por la que la gestión debe encomendarse a un ente público representativo de los municipios incluidos en la aglomeración. La fórmula institucional organizativa queda abierta a las Comunidades Autónomas: mancomunidades, consorcios, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, organismos regionales.

Ni el término municipal ni el municipio son ya, pues, necesariamente la unidad territorial ni organizativa del nuevo modelo de gestión de los servicios de saneamiento de las aguas residuales urbanas. El *municipio* sólo sigue siendo el responsable y está obligado a la construcción de la red del *alcantarillado* urbano. Esa es una obligación estrictamente municipal, que en los municipios de población dispersa no será fácil de cumplir. Adviértase, no obstante que, la determinación de dónde termina el alcantarillado y comienzan los colectores generales, requiere un acto de concreción a partir de criterios legales o reglamentarios más o menos precisos. Es ilustrativo, en este sentido, el art. 6.c) del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja, que considera «colector general el tramo de colector que va desde el punto en el que se recoge más del cincuenta por ciento de la carga generada en cada uno de los municipios servidos hasta la estación depuradora. El resto de la red de saneamiento tendrá la consideración de red de alcantarillado y su gestión corresponderá al municipio correspondiente».

Con esa salvedad, los nuevos organismos de gestión del saneamiento representativos de los municipios son, asimismo, los que deben garantizar el cumplimiento de las demás obligaciones establecidas en la normativa europea e incorporadas a nuestro Derecho por el R.D-L 11/1995, moduladas según el nuevo criterio de los habitantes-equivalente, definido en el art. 2.f) R.D-L 11/1995. En efecto, según el número de habitantes-equivalentes, las aglomeraciones urbanas deberán garantizar la existencia de *sistemas colectores* que unan las redes de alcantarillado —de competencia municipal— con las *instalaciones de tratamiento*, en los plazos fijados en el art. 4 R.D-L 11/1995;

deberán aplicar un *tratamiento secundario* a las aguas residuales urbanas, art. 5 R.D-L 11/1995; o un *tratamiento adecuado* de las mismas, art. 6 R.D-L 11/1995; o un *tratamiento más riguroso* para las que viertan a zonas sensibles, zonas que en las cuencas intercomunitarias declarará, previa audiencia de las Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en las cuencas internas, art. 7.1 y 3 R.D-L 11/1995 o un *tratamiento menos riguroso* en las zonas marítimas declaradas por las Comunidades Autónomas costeras, art. 7.2 y 3 R.D-L 11/1995.

En conclusión, la normativa básica estatal dictada en materia de aguas residuales que complementa lo establecido en la legislación de aguas, deja un importante margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas. Son éstas las que deben concretar aspectos organizativos y competenciales del saneamiento de extraordinaria importancia. Es en esta operación de concreción donde adquiere sentido la remisión a la legislación sectorial establecida en el art. 25.2 LBRL, prueba irrefutable de que las competencias locales no están atribuidas directamente por la legislación de régimen local. Las competencias, las funciones, los servicios, en fin, las responsabilidades que corresponden en materia de saneamiento y depuración a los municipios o a sus entes representativos en relación con las aglomeraciones urbanas delimitadas (sistemas colectores, instalaciones de tratamiento, tratamiento secundario, adecuado más riguroso o menos riguroso) han de buscarse en la legislación de aguas de las Comunidades Autónomas (si cuentan con cuencas internas) o en la sectorial de saneamiento y depuración de las Comunidades Autónomas, bien directamente o —lo que será muy frecuente— en las normas de desarrollo y aplicación, en particular, en los Planes de Saneamiento y Depuración aprobados.

En este sentido y en orden a la concreción de los *titulares de las instalaciones de tratamiento de saneamiento y del vertido final* a las aguas continentales o al mar poco es lo que puede decirse en abstracto. Es responsabilidad municipal el servicio de alcantarillado. Pero la delimitación espacial de este servicio —dónde termina— y dónde comienzan los colectores generales que conducen las aguas residuales urbanas a las instalaciones de tratamiento, así como el titular de estas instalaciones del vertido final —que debe solicitar la pertinente autorización del organismo de cuenca— solo podrá concretarse una vez analizadas las *leyes sectoriales* de las Comunidades Autónomas y, en particular, los instrumentos de planificación del saneamiento que son los que deben concretar las aglomeraciones urbanas y el ente público que debe cumplir las obligaciones establecidas. Son estos instrumentos los que deben concretar en términos absolutamente claros y precisos estos extremos, garantía de seguridad jurídica a los efectos de la gestión de esta actividad de la que depende la protección y calidad del dominio público hidráulico.

Cuando no exista esa legislación regional sectorial en materia de saneamiento o si no se han desarrollado los instrumentos de planificación adecuados es imposible aplicar el nuevo sistema legal básico y, en consecuencia, resulta aplicable el viejo modelo, en el que la pieza básica del sistema sigue siendo el municipio y el término municipal. En ese caso, el municipio será la titular de las responsabilidades en aplicación de la Disposición Transitoria Segunda LBRL, salvo los supuestos de asociación voluntaria con otras entidades locales (caso de las mancomunidades).

La tardanza en la aprobación de la nueva normativa básica estatal en materia de saneamiento de aguas residuales (que se demora hasta los años 1995-1996) explica que las Comunidades Autónomas hayan legislado sobre la materia sin esperar a la normativa estatal para dar respuesta a la urgente organización del saneamiento de las aguas residuales urbanas de su territorio. Esta normativa regional aprobada con anterioridad a la legislación básica estatal en la materia ha de entenderse desplazada por ésta y ha quedado en la mayoría de los obsoleta, dado que fue elaborada bajo otros parámetros normativos, por más que algunas de ellas habían tomado como referencia directa la propia Directiva 91/271/CEE. Por esa razón, algunas han procedido a modificarla estableciendo nuevos modelos organizativos como es el caso de Cataluña, La Rioja.

4. El régimen de control de los vertidos municipales establecido en la O.M. de 23 de diciembre de 1986 quedó tácitamente derogado por el R. D-L 11/1995 y por el actual art. 101.4 TRLAg. Derogación expresa por el R.D. 606/2003, de 23 de mayo

Para concluir el examen e interpretación del complejo sistema normativo que regula el saneamiento de aguas residuales es necesario tratar una última cuestión relacionada con el control de los vertidos industriales a las redes de alcantarillado municipal o sistemas colectores, aspecto que, como ha quedado señalado, fue regulado por la O.M. de 23 de diciembre de 1986, si bien distintas normas regionales desplazaron, en su ámbito territorial, esa norma estatal.

El art. 11 de la Directiva 91/271/CEE establece que los Estados miembros someterán el vertido de aguas residuales industriales en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas a «normativa previa y/o autorizaciones específicas de la autoridad competente o de los organismos adecuados». Sin embargo, el R.D-L 11/1995 para nada se refiere a este extremo. Ello no constituye, sin embargo, un olvido o un incumplimiento de la Directiva (razón por la que, en su día, fue sobresido el dictamen motivado de incumplimiento remitido al Reino de España),

dado que en la legislación vigente en España dichos vertidos ya se sometían a ese doble requisito. En efecto, en nuestro Derecho, cualquier vertido directo o indirecto está prohibido, salvo autorización administrativa, autorización que debe fijar el caudal y los valores límite de emisión del efluente [en la nueva redacción del art. 251.1.b) RDPH]. No debe olvidarse que el R.D-L 11/1995 complementa el Título V de la Ley de Aguas y, en consecuencia, no recoge lo que ya está contemplado en dicha Ley o en sus normas de desarrollo, como era la O.M. de 1986.

Más en concreto, los vertidos industriales a las redes de alcantarillado estaban ya sujetos a autorización administrativa, bien del Ayuntamiento, bien del organismo de cuenca de acuerdo con la problemática competencial que hemos analizado más atrás con ocasión del estudio de la O.M. de 23 de diciembre de 1986. Una norma provisional y transitoria que, sin embargo, se ha consolidado en la praxis administrativa y ninguna norma estatal posterior la ha derogado hasta el R.D. 606/2003, de 23 de mayo, si bien ya he señalado que dicha norma ha podido ser legítimamente desplazada por las Comunidades Autónomas en relación con sus cuencas internas, siendo discutible si ese desplazamiento podían hacerlo las Comunidades Autónomas integradas en cuencas intercomunitarias (B. SETUÁN).

Pues bien, el legislador básico estatal, al transponer la Directiva 91/271/CEE, pudo haber resuelto esta cuestión competencial con mayor claridad y, si consideraba este extremo básico, haberlo recogido en una norma con rango de ley, como es el R.D-L 11/1995 (en aplicación del concepto formal de lo básico de acuerdo con la jurisprudencia constitucional). Guardó silencio, sin embargo, sobre ese particular, salvo para exigir, en el art. 8 del R. D. 509/1986, la necesidad de *tratamiento previo* del vertido de las aguas residuales industriales en los sistemas de alcantarillado, sistemas colectores o en las instalaciones de depuración de aguas residuales. En cambio, atribuyó a las Comunidades Autónomas la responsabilidad para designar al «ente público representativo de los municipios en cada aglomeración urbana a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto-Ley».

Esta última referencia al Real Decreto-Ley pudiera servir de argumento para sostener que, como para nada se modifica el régimen de los vertidos industriales, regulado con anterioridad en la O.M. de 1986, debía entenderse éste subsistente. Esta conclusión, sin embargo, debe rechazarse, pues, existe un argumento, en mi opinión, definitivo de cuál deba ser la interpretación sistemática del marco jurídico del saneamiento. Me refiero al art. 101.4 TRLAg, norma que procede de la reforma de 1999 y, por lo tanto, posterior a las normas de transposición de la Directiva 91/271/CEE. Dice este precepto que:

«Las solicitudes de autorización de vertido de las Entidades Locales contendrán, en todo caso, un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales. Las Entidades Locales estarán obligadas a informar a la Administración hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores locales de sustancias tóxicas y peligrosas reguladas por la normativa sobre calidad de las aguas».

Es importante este precepto por lo que dispone y por lo que no ha recogido. Se trata de la reforma de la legislación de aguas de 1999, de naturaleza básica y justificada, entre otros motivos, para reforzar los mecanismos de protección de calidad del agua. Era una inmejorable ocasión para incorporar, con rango de ley, la regulación de los vertidos indirectos y, en particular, de los industriales a las redes de saneamiento urbano. Y sin embargo, no se recoge esta cuestión en el precepto citado.

Únicamente se exige presentar junto con la solicitud de autorización del vertido final a las aguas continentales un «plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales» y a informar sobre la existencia de vertidos a los colectores locales de sustancias tóxicas y peligrosas. Lo que persigue la norma básica es que exista constancia de que se controlan los vertidos —todos, los domésticos y los industriales—; que exista un plan sistemático de control. No le importa a la norma básica qué ente u organismo sea el encargado del control. Esa es una cuestión de carácter organizativo no considerado básico. Esa es una cuestión —enlace con lo dispuesto en el art. 3 R.D-L 11/1995— cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que disponga su legislación sectorial en materia de saneamiento. Adviértase, en este sentido, que el art. 101.4 utiliza el genérico «Entidades locales», que engloba, de acuerdo con el art. 3 LBRL, a municipios, provincias, islas, mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas, comarcas, entidades locales de ámbito inferior al municipal y habría que añadir a esta lista, los organismos y entidades creadas para la gestión directa de servicios (art. 85 LBRL) y los consorcios (art. 87 LBRL).

Que el legislador, en la reforma de 1999, abandona el sistema establecido en la O.M. de 1986 para la autorización de los vertidos industriales a las redes de saneamiento urbano podía deducirse de una interpretación sistemática del nuevo marco jurídico del saneamiento. Si el legislador hubiera mantenido la autorización del organismo de cuenca para estos vertidos indirectos, no tendría sentido la exigencia de un plan de control de vertidos y la información sobre la existencia de vertidos de sustancias tóxicas y peligrosas a los colectores municipales, pues sería redundante. Ciertamente, hubiera sido preferible —como digo— mayor claridad en un tema como éste, con derogación expresa de la O.M. de 1986. Su *derogación tácita* resultaba, para mí, obvia, pues ese sistema no tenía encaje en la nueva organi-

zación del saneamiento establecida por la legislación básica estatal, confiada en los aspectos organizativos y competenciales a las Comunidades Autónomas. En efecto, la Administración hidráulica estatal (las Confederaciones Hidrográficas) mantienen su competencia sobre los vertidos *finales* que deberán solicitar las «entidades locales», esto es, el «ente público representativo de los municipios» (carácter abierto de la fórmula organizativa) que determinen las Comunidades Autónomas.

Las dudas interpretativas que sobre la vigencia de la O.M. de 1986 han podido suscitarse a partir de la reforma de 1999 han quedado obviadas, como queda dicho, tras la publicación del R. D. 606/2003, de 23 de mayo, cuya Disposición Derogatoria Única la ha derogado expresamente. Ahora la autorización de los vertidos indirectos a aguas superficiales corresponderá «al órgano autonómico o local competente», art. 254.2, in fine RDPH. Esta indeterminación competencial ha de resolverse acudiendo a la legislación específica que algunas Comunidades Autónomas han dictado con anterioridad a la reciente reforma de 2003. En esta normativa existen previsiones específicas en relación con el control de los vertidos a las redes de saneamiento, incluidos los vertidos industriales, que quedan sometidos a autorización administrativa, bien municipal o de los nuevos organismos regionales encargados de la gestión del saneamiento. Habrá de estarse al reparto competencial establecido en estas normas. Aquellas Comunidades Autónomas que no tienen normativa propia de saneamiento, la derogación expresa de la O.M. de 1986 —con el consiguiente desapoderamiento de los organismos de cuenca—, les obliga a regular esta cuestión, y a ejercer la competencias atribuidas por el art. 245.2 RDPH, presumiendo que la competencia es municipal, en tanto las normas regionales digan otra cosa.

Como he señalado, el tenor literal del nuevo art. 245.2 RDPH va más allá de lo necesario para salvar las competencias tradicionales de los entes locales, pues atribuye al «órgano autonómico o local competente» la autorización de *todos* los vertidos indirectos a las aguas superficiales: no solo los realizados a las redes de saneamiento urbano, sino los realizados a través de azarbes, de cualquier otro medio de desagüe o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico. A los efectos del respeto del principio de autonomía municipal y regional sobre estos vertidos hubiera bastado la atribución de los primeros. Ningún inconveniente constitucional existe para esa ampliación competencial, a favor de los municipios o CCAA, «compensada» con la sujeción a informe favorable previo del organismo de cuenca cuando el vertido indirecto a aguas superficiales tenga «especial incidencia para la calidad del medio receptor». Entiendo, por las razones expuestas en las páginas anteriores, que esa «compensación» (sustitución de la autorización del organismo de cuenca por la técnica de informe favorable) solo debiera ser operativa en relación con los vertidos indirectos a aguas super-

ficiales que no lo sean a las redes de saneamiento urbano, pues en éste último caso, al margen de la intromisión en el ejercicio de competencias municipales o autonómicas, resulta innecesario, dado que el organismo de cuenca es quien autoriza el vertido *final* y puede establecer las condiciones necesarias para garantizar el buen estado ecológico de las aguas.

Con la reciente reforma del régimen de autorización de los vertidos indirectos a aguas superficiales se consagra el *cambio de escenario organizativo y competencial* establecido en algunas Comunidades Autónomas. Positivamente, son las entidades locales, sus *entes representativos o los nuevos organismos regionales de saneamiento* —según las distintas opciones seguidas por las Comunidades Autónomas—, los nuevos responsables del control de los vertidos a las redes de saneamiento y los nuevos titulares de las autorizaciones de vertido final a aguas continentales, competencia de los organismos de cuenca. Negativamente, los organismos de cuenca quedan desapoderados de esas funciones y en consecuencia, los *expedientes* y toda la documentación relativa a las *autorizaciones de vertidos industriales a las redes de saneamiento urbano* otorgadas hasta el presente por los Organismos de cuenca, deben ser entregados a los *nuevos responsables* mediante el correspondiente traspaso formal de la competencia y de la documentación existente. Adviértase que este desapoderamiento es parcial o relativo. La autorización y control del *vertido final* de las aguas residuales urbanas a aguas continentales sigue siendo competencia de los organismos de cuenca. Y ello les permite controlar indirectamente todo el proceso, pues autorizan, controlan e inspeccionan los vertidos finales a las aguas continentales. Los organismos de cuenca se ven liberados de ciertas tareas de gestión ordinaria, lo que les puede permitir concentrar sus limitados medios en las tareas de inspección y control de los vertidos finales.

En modo alguno debe ir ello en detrimento de la protección de la calidad de las aguas. Los nuevos responsables del saneamiento de las aguas residuales urbanas no pueden permitirse disfunciones en el sistema ni admitir tolerancia alguna en las condiciones de los vertidos que se realicen al alcantarillado municipal, pues, ello podría poner en peligro las costosísimas instalaciones de tratamiento construidas. Este es un argumento definitivo: el control de la calidad de los vertidos industriales a la red de saneamiento urbano por el titular de las mismas es fundamental para la protección de las dichas instalaciones y de los procesos de depuración. Se exponen, además, a las sanciones correspondientes de los organismos de cuenca, si el vertido final no cumple las condiciones establecidas en la autorización.

En conclusión, son las *Comunidades Autónomas* quienes deben fijar las *aglomeraciones urbanas* en las que se estructura su territorio y establecer el *ente público representativo de los municipios* —fijado libremente por

los municipios integrados en la aglomeración o establecidas *ex lege* las fórmulas organizativas que deban crearse— a los que corresponderá el cumplimiento de las obligaciones legales en relación con el saneamiento de las aguas residuales urbanas. Estos entes públicos (el municipio u otras entidades públicas que puedan llegar a constituirse) tendrán las siguientes responsabilidades:

- La construcción y mantenimiento de colectores generales.
- La construcción y mantenimiento de instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- El control de vertidos a las redes de saneamiento urbano, control que corresponderá al titular de la red concreta a la que se realice el vertido: el del alcantarillado (siempre municipal); el de los sistemas colectores; o el de las instalaciones de tratamiento.
- La solicitud de la autorización de vertido final al organismo de cuenca correspondiente a las aguas residuales recogidas.

Téngase en cuenta, no obstante, que el control de los vertidos a la red de saneamiento, en principio, de competencia municipal por ser titular de la red, podrá ser objeto de regulación autonómica, dada la estrecha relación de los vertidos realizados con las instalaciones de tratamiento. Por esa razón, parece razonable, atendida la naturaleza técnica de la actividad a desarrollar o la capacidad de gestión de los municipios, que la delimitación espacial del alcantarillado y los puntos de conexión a los colectores generales, corresponda a la Comunidad Autónoma o que el control de los vertidos industriales pueda encomendarse a los propios municipios o al ente público gestor del saneamiento de la aglomeración urbana o a organismos regionales, sin perjuicio, en su caso, de que las competencias municipales puedan ser delegadas en estos organismos.

El titular de la solicitud de la autorización del vertido final de las aguas residuales urbanas al organismo de cuenca dependerá de varios factores que deben tenerse en cuenta: la composición de las aglomeraciones urbanas delimitadas por las Comunidades Autónomas (si integra un solo municipio o varios); si la Comunidad Autónoma deja libertad a los municipios para constituir la fórmula organizativa que prefieran, o si predetermina *ex lege* ésta o si crea una específica para ello o lo atribuye a un organismo público regional.

Esta es la conclusión importante, si bien abstracta y genérica, que puede sentarse. Y este es el régimen competencial en materia de autorización de vertidos a los efectos de su integración en la Autorización ambiental integrada.

IV. RÉGIMEN SUSTANTIVO DEL CONTROL INTEGRADO DE VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES

Como ha quedado señalado, la LPCIC establece para las instalaciones industriales incluidas en el Anejo I, el *principio de integración* de las autorizaciones de vertidos de aguas residuales («de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento y de vertidos desde tierra al mar») en la autorización ambiental de competencia autonómica. La integración se extiende genéricamente a los vertidos realizados a las aguas continentales y a las aguas marítimas. El carácter genérico de esta referencia debe ser integrado con la regulación específica de aguas continentales (incluida la legislación de saneamiento de las Comunidades Autónomas) y la de costas. A la vista de lo expuesto en el presente trabajo quedan comprendidos los siguientes supuestos:

- a) Vertidos directos a aguas superficiales y subterráneas y vertidos indirectos a aguas subterráneas en cuencas hidrográficas intercomunitarias, competencia de las Confederaciones Hidrográficas.
- b) Vertidos directos a aguas superficiales y subterráneas y vertidos indirectos a aguas subterráneas en cuencas hidrográficas intracomunitarias, competencia de la Administración hidráulica de la Comunidad Autónoma.
- c) Vertidos indirectos a aguas superficiales, competencia del órgano autonómico o local, de acuerdo con la legislación dictada por las Comunidades Autónomas. Podría sostenerse que esa competencia está limitada a los vertidos indirectos realizados a las redes de saneamiento urbano, no al resto de los vertidos indirectos.
- d) Vertidos indirectos a aguas superficiales, con especial incidencia en la calidad del medio receptor, competencia del órgano autonómico o local, de acuerdo con la legislación dictada por las Comunidades Autónomas, pero previo informe favorable del organismo de cuenca. Como he sostenido esta previsión resulta supérflua —inconstitucional, incluso—, referida a los vertidos indirectos a las redes de saneamiento urbano. Su legitimidad estaría justificada caso de sostenerse la competencia municipal o autonómica para autorizar los vertidos indirectos a aguas superficiales distintos de los realizados a las redes de saneamiento urbano.
- e) Vertidos tierra-mar, competencia de la Comunidad Autónoma.

De toda esta variada tipología, la LPCIC solo regula el *procedimiento* de integración de la autorización de vertidos competencia de las Confederaciones Hidrográficas [supuestos a)], a los que se refieren los arts. 12.1.c) (documentación exigida por la legislación de aguas y costas que debe acompañar la solicitud de AAI); art. 19 (emisión del informe vinculante por el organismo de cuenca); art. 24 (régimen de impugnación del contenido de

los informes vinculantes) (16); art. 25 (renovación de la autorización ambiental integrada, incluidas las condiciones relativas a los vertidos al dominio público hidráulico y marítimo-terrestre, desde tierra al mar); art. 26 (modificación de la autorización ambiental integrada, que incluye en de las condiciones de los vertidos mediante requerimiento del organismo de cuenca, a través de informe vinculante).

Todos los demás supuestos de vertidos enumerados [del b) al e)] quedan al margen de la regulación sustantiva de la ley, por obvias razones competenciales: su integración en la autorización ambiental —exigencia derivada del art. 11.1.b) de la Ley— deberá establecerla, en sus aspectos procedimentales y orgánicos, la legislación de las Comunidades Autónomas. Los instrumentos integradores no parece puedan ser distintos de los fijados en la LPCIC, esto es, sustituir las autorizaciones de vertidos, por el informe vinculante de los organismos competentes y demás aspectos (renovación, modificación, potestades de control e inspección, régimen económico, etc.). Es, pues, mucha la tarea normativa que tienen por delante las Comunidades Autónomas para implantar la integración de las autorizaciones de vertidos en las autorizaciones ambientales integradas.

Adviértase, en cuanto a la integración de vertidos competencia de las Confederaciones hidrográficas, que la principal y exclusiva novedad de la Ley en el plano competencial es la sustitución de la autorización por el mecanismo del informe vinculante. Apenas supone alteración del régimen sustantivo aplicable a los vertidos, que no es otro que el establecido en el Texto Refundido de la Ley de Aguas y normas reglamentarias de desarrollo (en particular, para los vertidos industriales sujetos al Anejo 1, las normas enumeradas en el Anejo 2 LPCIC), que podrán ser concretas por los planes hidrológicos de la respectiva cuenca, como acertadamente señala ahora el nuevo art. 245.3 RDPH (17). Este es el bloque normativo que habrá de tener en cuenta el organismo de cuenca para la emisión del informe vinculante correspondiente. Informe que podrá declarar la inadmisión del vertido —determinante de la denegación de la AAI— o la admisión condicionada a unas determinadas características del vertido y las medidas correctoras a adoptar para preservar el buen estado ecológico de las aguas (art. 19.1 y 4 LPCIC).

Las novedades sustantivas introducidas por la LPCIC son, como queda dicho, escasas, aunque de relevancia para la prevención y reducción de la

(16) Sobre ello BASSOLS COMA, «Régimen jurídico de la impugnación de los informes vinculantes en el procedimiento de las autorizaciones ambientales integradas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 20 (2003), págs. 13-40.

(17) Sobre la situación con anterioridad a la reciente reforma del RDPH de 2003, véase FANLO LORAS, «La protección de la calidad de las aguas...», *in totum*.

contaminación causada por vertidos de aguas residuales. En realidad quedan limitadas, en cuanto aplicables a todas las fuentes de contaminación, incluidos los vertidos de aguas, a las siguientes:

— al concepto de «mejores técnicas disponibles»;

— la recepción del «enfoque combinado» de control de la contaminación (recogido en el art. 22.3 LPCIC, en cuanto permite establecer medidas complementarias más rigurosas para garantizar los requisitos de calidad establecidos);

— el principio de no dilución de los vertidos, art. 3.1) LPCIC, ahora recogido en el nuevo art. 251.b) 3ª RDPH;

— la habilitación al Gobierno para fijar los valores límites de emisión para las sustancias contaminantes, en particular para las enumeradas en el Anejo 3 (art. 7.2 LPCIC), así como para establecer obligaciones particulares para determinadas actividades enumeradas en el Anejo 1, que sustituirán a las condiciones específicas de la AAI, siempre que se garantice un nivel equivalente de protección del medio ambiente (art. 7.3 LPCIC), y, finalmente, reglamentariamente podrán fijarse parámetros o medidas técnicas de carácter equivalente que complementen o sustituyan los valores límite de emisión (art. 7.4 LPCIC);

— la Disposición Derogatoria Única, apartado 3 LPCIC, deroga las excepciones previstas en el art. 2 de la O.M. de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas y peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales (18);

— la AAI, «con todas sus condiciones, incluidas las relativas a vertidos al dominio público terrestre y marítimo terrestre, desde tierra al mar», se otorgará por un *plazo máximo* de ocho años (art. 25.1 LPCIC), límite temporal fijado libremente por el legislador español, a lo que no estaba obligado, pues la Directiva 96/61/CE no establece plazo alguno para los permisos escritos. Adviértase que hay una contradicción patente con el art. 101.2 TRLAg (ahora también el art. 249.4 RDPH), que establece para las autorizaciones de vertido «un plazo máximo de vigencia de cinco años», previsión no operativa cuando existan en el vertido sustancias peligrosas.

(18) Esta derogación de las excepciones contenidas en la O.M. de 12 de diciembre de 1987 resulta paradójica, pues la redacción originaria sí que las contenía (posibilidad de sobrepasar en las autorizaciones de vertidos los límites de las normas de emisión), pero dicho precepto fue reformado por la O.M. de 25 de mayo de 1992 y no contiene ya excepciones sino la posibilidad de adoptar el método de objetivos de calidad para el control de la contaminación. La nueva redacción del Anexo IV, nota (***) del RDPH, hecha por el R.D. 606/2003, de 23 de mayo, se limita a mencionar sin más, la O.M. de 12 de diciembre de 1987.

pues en ese caso el plazo máximo, por imperativo de la Directiva 76/464/CEE es de cuatro años. Es palmaria la contradicción entre ambas normas, que deberá resolverse, cuando en el vertido existan sustancias peligrosas a favor del plazo de renovación de cuatro años, factible en cuanto que el art. 25.1 no impone un plazo, sino que establece un máximo.

Esta integración de la autorización de vertidos en modo alguno supone desapoderamiento de las Confederaciones Hidrográficas en cuanto a sus potestades de protección del dominio público hidráulico. Así se recuerda en diversos preceptos de la LPCIC: potestades de control e inspección respecto de los vertidos amparados por la AAI (art. 30 y Disposición Final Primera LPCIC); sujeción al régimen económico financiero, razón por la que el informe vinculante del organismo de cuenca sobre el vertido establecerá el importe del canon de control de vertidos (Disposición Final Primera, apartado 1), incluso, en el caso de que no haya habido informe expreso del organismo de cuenca (Disposición Final Primera, apartado 2).

Establecido por la ley el principio de integración, como ha quedado señalado, la regulación procedimental y orgánica de los demás supuestos de vertido [letras b) a e)], competencia de los municipios o de las CCAA, corresponderá a estas últimas. Es obvio que éstas pueden establecer un plazo máximo inferior al de seis meses previsto en el art. 19.2 LPCIC, para la emisión de los correspondientes informes vinculantes por los órganos competentes (incluida la supresión del requerimiento con ampliación del plazo para informe), lo que redundará en una mayor agilidad del procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada.

No es necesario recordar que en cuanto a estas últimas autorizaciones de vertidos competencia de los órganos autonómicos o locales que deben ser integradas por medio de los correspondientes informes vinculantes, su contenido *sustantivo* debe respetar, como mínimo, las normas y objetivos de calidad fijados en la legislación estatal y planes hidrológicos, vigentes en cada momento, sin perjuicio de la aprobación de normas más rigurosas en función de los distintos intereses públicos tutelados por las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales (es el caso de, la protección de la pesca fluvial y de las redes de saneamiento y de las instalaciones de depuración que pueden resultar dañadas por vertidos que no respeten los valores límite de emisión).