

CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN DE LOS VERTIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. LA COEXISTENCIA DE LA REGULACIÓN DE LOS VERTIDOS CONTENIDA EN LAS NORMAS SOBRE AGUAS CON OTRAS NORMAS SECTORIALES CONEXAS

Vista ya la distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, en este capítulo vamos a abordar la regulación de los vertidos en aguas continentales en el ordenamiento jurídico español. Para ello, lo hemos estructurado en dos apartados: el primero se dedica al estudio de los antecedentes de la regulación actual, de gran importancia, ya que nos permitirá una mejor comprensión de la normativa vigente y de las instituciones y técnicas de intervención administrativa en ella contenidas (III.1). El segundo se adentra en el marco jurídico interno aplicable a los vertidos en la actualidad, con el objeto de señalar las principales normas estatales y autonómicas vigentes en esta materia, así como sus principales características. Todo ello sin olvidar el papel que juegan las Ordenanzas locales en este ámbito (III.2).

III.1. Los antecedentes de la regulación actual en materia de vertidos: la evolución del régimen de los vertidos en aguas continentales desde el siglo XIX hasta la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas

Con carácter previo al estudio del marco jurídico regulador de los vertidos en aguas continentales actualmente vigente, en este apartado nos aproximamos a la evolución de la normativa reguladora de los mismos desde el siglo XIX hasta la LA¹, norma que marcará un antes y un después en la ordenación de la protección de la calidad de las aguas. Sin duda, este estudio histórico deviene fundamental, ya que muchos de los instrumentos y técnicas de intervención administrativa que integran el actual marco regulador de los vertidos no son novedosos, sino que hunden sus raíces en normas ya derogadas, pero de cuyo espíritu se ha impregnado la normativa actual. Es más, la correcta comprensión de muchos de estos mecanismos exige conocer adecuadamente sus razones históricas². De este modo, el análisis histórico de la normativa existente en materia de vertidos y de las instituciones jurídico-administrativas en ella previstas, así como de los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos en esta materia, se convierte en un eficaz instrumento de interpretación, a la par que proporciona elementos de juicio para un examen crítico del actual marco regulador de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos³.

¹BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985; rectificación de errores en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1985. Modificada mediante Ley 46/1999, de 13 de diciembre (BOE núm. 298, de 14 de diciembre).

²Esta necesidad de acudir al entorno histórico para entender el origen y los canales de evolución de muchos de los instrumentos jurídico-administrativos ha sido puesta de manifiesto por distintos autores como MUÑOZ MACHADO, S., "Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración", en *Revista de Administración Pública* núm. 84, 1977, pp. 519 a 521; y SORIANO, J. E., "El concepto de Derecho Administrativo y de la Administración Pública en el Estado social y democrático de Derecho", en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, p. 149. Sobre la profunda historicidad del Derecho administrativo ha advertido buena parte de la doctrina; *vid.* por todos SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1991, p. 69; y WEIL, P., *Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 1986, pp. 38 y 39.

³Concretamente, en relación al Derecho de Aguas, GALLEGO ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado", en GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A.; DÍAZ LEMA, J. M.; *El Derecho de Aguas en España*, vol. II, Madrid, Ministerio de Obras

La fijación del punto de partida para el estudio en el siglo XIX -a pesar de la existencia de abundantes normas reguladoras de las aguas con anterioridad al mismo⁴- halla su justificación, por una parte, en la circunstancia de que la legislación anterior prácticamente ignora la temática de la protección cualitativa de las aguas, centrando el objeto de su atención en delimitar el carácter público o privado de las mismas y en definir el régimen de sus usos y aprovechamientos. De otra, no se pretende realizar un análisis exhaustivo de la evolución histórica del Derecho de aguas a lo largo de los últimos siglos, finalidad que, por otra parte, desbordaría con creces el objeto último de este trabajo y poco o nada podría añadir a los excelentes trabajos de otros autores que ya han tratado esta cuestión⁵, a los que nos remitimos y de los que, ineludiblemente, tomaremos algunas referencias. Nuestro objetivo es más modesto: queremos poner de relieve los principales hitos normativos en relación al problema ambiental de los vertidos como fuente de contaminación de los recursos hídricos en nuestro moderno Derecho de Aguas, surgido a partir de la LA 1866 y de la LA 1879⁶, ya que, con anterioridad, únicamente se encuentran referencias aisladas a esta problemática y, además, no desde una óptica de protección ambiental.

En consecuencia, estudiaremos la evolución que ha sufrido la regulación de la protección de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos desde el siglo XIX hasta la aprobación de la LA. Para ello, una vez realizada una breve referencia al panorama normativo existente durante la primera mitad del siglo XIX, con anterioridad a la aprobación de la LA 1866 (apartado III.1.1), partiremos del análisis de las previsiones contenidas tanto en esta Ley, pionera en incorporar algunos preceptos dedicados a la

Públicas y Urbanismo, 1986, criticando la falta de conciencia histórica en nuestro país ha señalado cómo frecuentemente en el Derecho público "los análisis arrancan de la Ley o disposición vigente con apenas referencias al Derecho anterior, que por su falta de interés pragmático se relega a los estudios históricos", olvidando que "en el Orden jurídico no hay Derecho actual y Derecho histórico, como dos mundos separados, sino Derecho vigente y Derecho derogado, y ambos son historia y presente, es decir, un proceso de evolución de categorías, conceptos e instituciones sin solución de continuidad", por lo que debe partirse de la idea de "estudiar el nacimiento y la evolución jurídica de esta materia como un camino para afirmar el propio presente personal y nacional" (p. 15).

⁴Para el conocimiento de la evolución de la normativa reguladora de las aguas desde el Derecho Romano hasta el siglo XIX pueden consultarse diversos estudios doctrinales, entre los que destacan los siguientes: ABELLA F., *Manual de Aguas*, Huesca, Imprenta y Librería de Jacobo M. Pérez, 1861; ARRAZOLA, L., voz "Agua", en *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, Madrid, 1849, recogido en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. II, *cit.*, pp. 137-223; DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 72 y ss.; ESCRICHE, J., voz "Agua", en *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, Madrid, 1858, recogido en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. II, *cit.*, pp. 130-137; FRANQUET Y BERTRAN, C., *Ensayo sobre el origen, espíritu y progresos de la legislación de las aguas*, tomos I y II, Madrid, Imprenta Española, 1864; GAY DE MONTELLÁ, R., *Derecho hidráulico español. Comentarios a los preceptos de la Ley de Aguas, a la legislación complementaria y a los artículos del Código Civil relativos a esta materia*, Madrid, Reus, 1921; GAY DE MONTELLÁ, R. y MASSÓ ESCOFET, C., *Tratado de la Legislación de Aguas públicas y privadas*, tomo I, *Legislación Fundamental*, 3ª edición, Barcelona, Bosch, 1956, pp. 13 y ss.; GALLEGO ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas en la historia y ante el Derecho comparado", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 13 y ss.; JORDANA DE POZAS, L., "La evolución del Derecho de las aguas en España y en otros países", en *Revista de Administración Pública*, núm. 37, 1962, pp. 16-21.

⁵*Vid.* nota al pie anterior, en que se hallan referenciados algunos de estos trabajos.

⁶Gaceta de Madrid de Madrid de 19 de junio de 1879.

regulación de la calidad de los recursos hídricos, y que va a constituir un punto de referencia fundamental en la evolución de nuestro Derecho de aguas, como en la posterior de 1879, que la sustituye, y en la normativa dictada en desarrollo de esta última. Asimismo, prestaremos atención a aquella normativa sectorial conexas dictada durante la vigencia de la LA 1879 que, aunque no tiene como objeto primordial la regulación de los vertidos, contiene algunas prescripciones con clara incidencia sobre su régimen jurídico (apartado III.1.2).

III.1.1. La situación anterior a la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866: la preeminencia de la perspectiva cuantitativa en la ordenación de las aguas

Si bien las aguas ya disponían de una importante regulación en el Antiguo Régimen⁷ que arrancaba del Derecho Romano, antes de la aprobación de la LA 1866, en líneas generales, la legislación de aguas no afronta el tema de los recursos hídricos como bien jurídico necesitado de protección. Por este motivo, prácticamente no se encuentran, durante la primera mitad del siglo XIX, disposiciones dirigidas a la preservación de las aguas desde una perspectiva cualitativa⁸. El legislador atiende principalmente a su regulación desde la

⁷Entre las normas del Antiguo Régimen existentes en materia de aguas, cabe destacar la regulación contenida en Las Partidas de Alfonso X, que datan de la segunda mitad del siglo XIII (TOMÁS Y VALIENTE, F., *Manual de Historia del Derecho Español*, 4ª edición, Madrid, Civitas, 1988, p. 237, señala que la redacción de Las Partidas comenzó en 1256, admitiéndose normalmente como fecha final de su elaboración el año 1263 o el 1265) y que, a partir del Ordenamiento de Alcalá de 1348, serán Derecho vigente en Castilla, aunque supletoriamente, aplicándose en defecto del Derecho real y de los Fueros municipales, hasta bien entrado el siglo XIX. *Vid.* TOMÁS Y VALIENTE, F., "Manual de Historia del Derecho Español", *cit.*, pp. 243 y 244. Según ESCRICHE, J., "Agua", en GALLEGU ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. II, *cit.*, pp. 129-137, y ARRAZOLA, L., "Agua", en GALLEGU ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. II, *cit.*, pp. 137-223, las Partidas eran el cuerpo jurídico fundamental vigente hasta la mitad del siglo XIX. Sobre el Derecho de Aguas en Las Partidas *vid.* GALLEGU ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas...", en GALLEGU ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 129-143.

Además de Las Partidas debe tenerse en cuenta también la legislación foral, principalmente de Cataluña y Valencia, y la multitud de ordenanzas y fueros locales, así como el Derecho consuetudinario. Sobre el Derecho de Aguas en el Reino de Valencia *vid.* GALLEGU ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas...", en GALLEGU ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 144-157. Otros cuerpos normativos anteriores, como el Fuero Juzgo y el Fuero Real, y también posteriores, como el Fuero Viejo de Castilla y la Novísima Recopilación, también recogían reglas relativas a las aguas, aunque con carácter breve. Sin embargo, como ha puesto de relieve DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, todo estudio histórico del Derecho de aguas debe tomar como punto de arranque Las Partidas y "*el resto de las fuentes valen, si acaso, para aportar alguna luz en la interpretación, siempre difícil, de textos heptacentenarios. En la incertidumbre originada por los bruscos movimientos políticos y legislativos que se vivieron en este siglo, las Partidas fueron la única referencia estable*" (p. 73, nota al pie 1).

⁸Sin embargo, debe apuntarse que ya desde el Derecho romano se encuentran algunas normas aisladas que, aunque desde una perspectiva de tutela de la salud pública, atienden a algunos aspectos puntuales relacionados con la calidad de las aguas [sobre la protección de la calidad de las aguas desde una perspectiva sanitaria *vid. infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B.a) de este mismo capítulo]. En efecto, aparecen ya en Derecho romano las primeras normas de actuación municipal dirigidas a limitar e impedir ciertas conductas que podían poner en peligro la higiene, salubridad y seguridad públicas. La concentración de gran número de personas en las ciudades provocó el surgimiento de muchos problemas de indudable carácter ambiental, cuya resolución necesitaba de una intervención jurídica. Algunos ejemplos se encuentran en algunos fragmentos del Digesto, que se refiere a la contaminación de las cañerías (la Ley 1.1 del Título XI del Libro XLVII establece que "Ofende a las buenas costumbres quien echara estiércol a alguien, o le manchara con cieno o

vertiente de ordenación de su aprovechamiento, dato lógico si tenemos en cuenta que el principal objeto de preocupación en este momento es el de la escasez del recurso y no el de su calidad. En consecuencia, la inexistencia de problemas derivados de la contaminación provocó que el legislador centrara su atención en la regulación del agua como bien escaso, cuyos usos y aprovechamientos debían ser objeto de ordenación desde una perspectiva cuantitativa⁹. Es, pues, el dato de la escasez el que impone la necesidad de diseñar una

lodo, o ensuciara las aguas y contaminara las cañerías y depósitos y otra cosa en perjuicio público"); recoge los interdictos *de cloacis* (título XXIII del Libro XLIII), cuya regulación se contiene prácticamente igual en la Ley VII del Título XXXII de la Tercera Partida. Sobre ello *vid.* JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 17 y ss., el cual advierte que "No nos encontramos ante normas estrictamente ambientales en el sentido moderno, pero sí ante las primeras manifestaciones de la respuesta jurídica ante la degradación del entorno vital urbano, que hacen necesaria la intervención de la autoridad ante la imposibilidad de dejar en manos de los particulares la resolución de esta clase de problemas del medio urbano. Son normas dirigidas a conformar la realidad, el espacio de relación, que atribuyen a la autoridad la responsabilidad de su ejecución y el imperium para su efectividad" (p. 19); y SANZ PÉREZ, D.C., "La intervenció dels ens locals en el medi ambient: la seva regulació en el Reglament d'obres, activitats i serveis", en FONT LLOVET, T. (coord.), *Dret Local. Ordenances, activitats i serveis públics*, Barcelona, Marcial Pons, pp. 268 y 269.

Sin embargo, aunque en el Derecho romano se encuentran los primeros mecanismos de protección de las aguas frente a la contaminación, esta protección se va a realizar principalmente desde la perspectiva de los intereses privados y no de la protección del medio ambiente en cuanto bien jurídico colectivo digno de protección. Sobre el claro dominio del carácter privado de los intereses protegidos, véase JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 18. En idéntico sentido SANZ PÉREZ, D. C., "La intervenció...", en FONT LLOVET, T. (coord.), "Dret Local. Ordenances, activitats i serveis públics", *cit.*, p. 269, nota al pie 5). Ello no obsta para que el propio JORDANO FRAGA reconozca algunos ejemplos aislados en que aparece el interés público y supraindividual, como la Ley 1.1 del Título XI del Libro XLVII del Digesto, a la que ya hemos hecho mención, y la propia regulación del interdicto *de cloacis*, en que subyace una clara preocupación por el mantenimiento de la higiene y salubridad de las ciudades (la Ley 2 del Título XXIII del Libro XLIII del Digesto establece que "con estos interdictos, ha procurado el pretor que se limpien y reparen las cloacas, ambas cosas convenientes para la higiene y seguridad de las ciudades, pues las inmundicias de las cloacas, cuando éstas no se reparan, producen pestilencia y estrago"). De todos modos, a pesar de estas limitaciones del Derecho romano, como ha puesto de relieve JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, en él "se comenzó a dar respuesta jurídica a problemas que hoy se consideran ambientales, aunque se hiciese desde una perspectiva higiénico-sanitaria o desde el punto de vista de la protección de intereses económicos (tales como la defensa del derecho de propiedad, que interesa no sólo a los fines de la conservación del orden jurídico o de la paz social, sino también a la conservación del orden y los intereses económicos)"; por ello, su aportación fundamental consistió en "regular instrumentos capaces de defender el entorno urbano, posibilitando la tutela de intereses públicos mediante el ejercicio de los derechos de los particulares, protegiendo de manera refleja y al mismo tiempo los primeros. La propia constatación de la existencia de intereses públicos protegibles en relación con el medio donde la persona se desenvuelve supone el arranque en la historia del actual concepto de medio ambiente como objeto del Derecho" (p. 22).

Las referencias al texto del Digesto se han extraído de *El Digesto de Justiniano*, versión castellana a cargo de A. D'ORS; F. HERNÁNDEZ-TEJERO; P. FUENTESECA; M. GARCÍA-GARRIDO; y J. BURILLO, con la ayuda del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, tomo III, Aranzadi, Pamplona, 1975, p. 655.

⁹Como excepción pueden señalarse las referencias que se encuentran en este período a las cloacas, aguas inmundas y estancadas, tanto en Las Partidas como en otros fueros y ordenanzas locales. *Vid.* al respecto ARRAZOLA, L., voz "Agua", en "Enciclopedia española de Derecho y Administración", *cit.*, pp. 217-218. Podemos destacar también, en relación a los vertidos, la Pragmática de Juan II de 1435 y de Carlos I, de 11 de marzo de 1552, recogidas en el libro VII, título XXX de la Novísima Recopilación, en la que, excepcionalmente, se regulan los daños causados a los ríos a consecuencia de los vertidos. Así lo señala GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación de daños causados a la Administración*, Barcelona, Cedecs, 1998, p. 36.

regulación general de los aprovechamientos de los recursos hídricos¹⁰, a través de la cual se establezcan reglas sobre la utilización de los mismos, tales como prioridades de uso y reglas de compatibilidad entre distintos usos.

La vertiente de ordenación cualitativa de las aguas no se desarrollará hasta bien entrado el siglo XX, fruto de los problemas generados por el progresivo desarrollo de la sociedad industrial, para hacer frente a la progresiva degradación de este recurso¹¹. Esta etapa histórica se caracteriza, pues, por la ausencia del enfoque ambiental en la ordenación jurídica de las aguas, opción acorde con la mentalidad imperante en la época, que contempla los recursos hídricos como bien objeto de explotación, más que de protección.

En consecuencia, con anterioridad a la LA 1866, si bien la normativa referente a la gestión de los recursos hídricos, principalmente en lo que hace referencia a la utilización y aprovechamiento de los mismos¹², es abundante, no existe, por el contrario, un cuerpo normativo sólido en el que se contemple el agua desde la perspectiva de su protección contra la contaminación¹³. La legislación que encontramos en este período atiende primordialmente a regular los poderes de intervención de la Administración sobre el aprovechamiento de las aguas¹⁴, sin entrar a establecer medidas de protección contra su

¹⁰MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, p. 309.

¹¹Como ha puesto de relieve DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad de aguas continentales: El Derecho Español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982, "la protección cualitativa de las aguas empieza a adquirir importancia en el contexto de las políticas hidráulicas de los distintos países con el advenimiento de la sociedad industrial y urbana, al tener que hacer frente de un lado a la creciente contaminación producida por los abundantes vertidos de 'aguas usadas' que produce aquella sociedad, y de otro a la progresiva demanda de 'aguas de calidad' motivada por las exigencias del nivel de vida que la misma comporta" (p. 581).

¹²MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La elaboración de la Ley de Aguas de 1866", en *Revista de Administración Pública* núm. 32, 1960, p. 14, señala como factores que han orientado la formación de la legislación española en materia de aguas y que cobran especial relevancia en el segundo tercio del siglo XIX la necesidad de una adecuada distribución de los caudales y la necesidad de compatibilizar los distintos aprovechamientos entre sí, con la primacía del riego.

¹³Pueden señalarse, sin embargo, algunas excepciones reseñables, de normas que contienen algunas referencias a la necesidad de preservación del agua desde la perspectiva de protección de la salud pública. Así, destacamos el Real Decreto de 29 de abril de 1860, que dicta varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas, cuyo art. 29 dispone que "Corresponde a la Administración la policía de las aguas, así públicas como privadas, y dictar, en su consecuencia, las medidas que crea necesarias para evitar los perjuicios que por estancamientos o filtraciones pudieran ocasionarse a la salud pública". Una referencia marginal a la policía de aguas se encuentra también en la Real Orden de 22 de noviembre de 1836 y en la Real Orden de 20 de julio de 1839, cuyo artículo primero dispone que "Los jefes políticos en sus respectivas provincias cuidarán de la observancia de las ordenanzas, reglamentos y disposiciones superiores relativas a la conservación de las obras, policía, distribución de aguas para riegos, molinos y otros artefactos; navegación, pesca, arbolados y demás adherentes de los canales, caminos, etc.".

¹⁴Entre las normas más importantes dirigidas a la ordenación de los aprovechamientos de las aguas dictadas en esta época, deben destacarse especialmente, por la ampliación de la intervención estatal sobre la utilización del agua que suponen, en primer lugar, la Real Orden de 14 de marzo de 1846 "dictando reglas para el establecimiento de nuevos riegos, fábricas y otras empresas agrícolas e industriales para el aprovechamiento de las aguas de los ríos", así como la Real Orden de 21 de agosto de 1849, aclaratoria de la anterior, sobre aplicación de aguas públicas a empresas de interés privado. Esta norma, en opinión de GALLEGO ANABITARTE, "El Derecho español de aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 313-316, supuso una revolución en el orden jurídico. En segundo lugar, la Ley de 24 de junio de 1849 sobre exención de tributos a

degradación¹⁵. Este tratamiento responde a la situación de la época, en la que aún no existían los problemas acuciantes de contaminación de origen industrial y urbano que actualmente nos preocupan y en que la propia capacidad de autodepuración de los cursos de agua era suficiente para hacer frente a las elementales exigencias de calidad¹⁶. Sin embargo, posteriormente, coincidiendo con el crecimiento del sector industrial y el aumento demográfico, que incrementan las demandas consuntivas de agua, se va a sentir la necesidad de dar un salto cualitativo mediante la elaboración de normas dirigidas no únicamente a la gestión del recurso, sino también a su protección, para garantizar una disponibilidad suficiente del mismo. Es en este marco en el que debemos situar la LA 1866, en la que se contienen ya algunas referencias a la contaminación de las aguas. En el estudio de las mismas nos centramos a continuación.

III.1.2. El largo camino desde la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 hasta la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: la progresiva consolidación de una ordenación de las aguas desde una perspectiva cualitativa

Hemos visto cómo durante los dos primeros tercios del siglo XIX el legislador centraba su atención en la perspectiva de protección cuantitativa de las aguas, dejando de lado -salvo

los nuevos riegos y artefactos, y sobre servidumbre de acueducto, que introduce dicha servidumbre (téngase en cuenta también la Real Orden de 29 de noviembre de 1850, aclaratoria de la Ley de 24 de junio de 1849). La importancia de esta disposición es destacada por GALLEGO ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 312. En tercer lugar, el Real Decreto de 29 de abril de 1860, dictando varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas que, según DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 88, sería el precedente inmediato de la Ley de Aguas de 1866. Varios son los aspectos más destacados de esta norma: por una parte, la exigencia de autorización real para llevar a cabo cualquier empresa de interés público o privado que tenga por objeto "el aprovechamiento de las aguas de ríos, riachuelos, rieras, arroyos o cualquiera otra clase de corrientes naturales, sea cual fuere su denominación", "el de las aguas de fuentes, pantanos, estanques, lagos, lagunas o albuferas, nacidas o formadas en terrenos del Estado o del común, y de las que no tengan dueño particular conocido", y "el de las aguas subterráneas, siempre que para su iluminación se hayan de hacer calicatas, minas o investigaciones en terrenos del Estado y del común, o que no pertenezcan a ningún particular" (art. 1); por otra, el establecimiento, por vez primera, de un orden de prelación en el aprovechamiento de las aguas públicas (art. 5) y la declaración como bienes de dominio público de los cauces de los ríos, arroyos, y demás corrientes naturales, así como las aguas que por ellos discurren (art. 19). Sobre las virtualidades de este Real Decreto *vid.* DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, pp. 87-89 y GALLEGO ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 316-317.

¹⁵MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones...", *cit.*, pone de relieve que durante el siglo XIX la legislación de aguas está presidida por una perspectiva cuantitativa: *"la necesidad de establecer una ordenación general de los aprovechamientos de los recursos vino impuesta en su momento por el dato de su escasez. Perspectiva cuantitativa que es la que, básicamente, preside la legislación del XIX sobre la materia en los países mediterráneos. Los conflictos surgen cuando quien quiere, no puede utilizar el agua que quiere, allí donde quiere y para lo que quiere. Es obligado por ello mismo establecer una ordenación para distribuir los volúmenes, compatibilizar usos distintos, relacionarlo; también, fijar un orden entre ellos, una prelación. Es la lógica de lo necesario la que termina por imponerse. Lo que preocupa es regular la distribución de los volúmenes de agua. En esos momentos el tema de la calidad, incluso, con una cierta razón, raramente será objeto de consideración. Su protección, al menos en un principio, diríase que formalmente no es necesaria. Los recursos no sufren deterioro que pueda entenderse relevante. El tema, en todo caso, resulta notoriamente marginal"* (pp. 309-310).

¹⁶En este sentido, LOPERENA ROTA, D., "Normativa sobre la calidad de las aguas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, p. 295.

excepciones aisladas- el aspecto de su protección cualitativa. Esta situación va a dar un giro con la aprobación de la LA 1866, norma que supone un punto de referencia indiscutible para todo aquel que se acerque al estudio de la protección de las aguas frente a las diversas fuentes de contaminación y, cómo no, frente a la derivada de los vertidos. Efectivamente, aunque de una manera todavía muy rudimentaria van a encontrarse en esta Ley algunas referencias a la problemática de la contaminación de las aguas que, más tarde, van a retomarse en la posterior LA 1879, que introducirá un nuevo enfoque en la regulación de la temática que nos ocupa, en el que la perspectiva de tutela ambiental adquirirá un mayor protagonismo. A continuación, apuntamos las principales novedades normativas que introducen en este ámbito tanto la LA 1866 (apartado III.1.2.1) como la de 1879 (apartado III.1.2.2), para adentrarnos posteriormente en el análisis de la normativa aprobada en desarrollo de esta última (apartado III.1.2.3).

III.1.2.1. La Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866: los primeros pasos hacia la protección de la calidad de las aguas

La atención marginal al tema de la calidad de las aguas a que nos hemos referido se mantuvo hasta la aprobación de la LA 1866¹⁷, norma que, aunque de manera todavía embrionaria, ya recoge la preocupación por la perspectiva cualitativa de los recursos hídricos, al incorporar algunos instrumentos de protección de los mismos¹⁸. Así pues, el primer intento en nuestra legislación española de afrontar la problemática de la calidad de las aguas viene constituido por esta Ley, impregnada de un profundo espíritu renovador. En ella, como ha puesto de manifiesto MARTÍN MATEO, se contienen "*anticipaciones realmente sorprendentes, excepcionales en comparación con otros ordenamientos de la época*"¹⁹.

¹⁷Sobre el proceso de gestación de esta Ley es obligada la lectura del trabajo de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Madrid, Centro de Estudios Hidrográficos, 1963, pp. 14-55. Vid. también GALLEGO ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 25-27 y pp. 265 y ss.; y JORDANA DE POZAS, "La evolución...", *cit.*, pp. 21 y ss.

En opinión de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La elaboración...", *cit.*, la Ley de Aguas de 1866 tuvo la virtualidad de "*establecer todo un sistema, principalmente en orden a las aguas públicas, a su aprovechamiento, a su administración. Este es quizá el mérito más importante que la Ley ofrece: la contemplación, casi absoluta, de los distintos y posibles supuestos relacionados con las aguas, recogidos desde una pluralidad de perspectivas y entrelazados entre sí*" (p. 51). En idéntico sentido, DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, en cuya opinión "*la Ley de Aguas de 1866 es un ambicioso intento de reducir a un sistema coherente lo que el ordenamiento había acopiado en materia de aguas*" (p. 91).

La propia Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866 destaca estas virtualidades de la Ley, resaltando que España fue el primer país europeo que dictó una Ley especial en esta materia.

¹⁸JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 35, ha señalado como precedente de la regulación contenida en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 el art. 29 Real Decreto de 29 de abril de 1860.

¹⁹MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992, p. 116. También en su obra *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 319.

En esta norma²⁰, que califica el agua en su Exposición de Motivos como "la más codiciada riqueza como fuente y origen de todas las demás", el problema de la contaminación se aborda desde diversas perspectivas. En primer lugar, se protege la calidad de las aguas mediante el condicionamiento de algunos de los usos comunes generales a la conservación de las aguas en su estado de pureza²¹. En segundo lugar, se ordena la protección de la calidad de las aguas a través de la remisión a los reglamentos y bandos de policía municipal²². En tercer lugar, se prohíben, aunque de manera indirecta, los vertidos, ya que la LA 1866 otorga a la Administración la posibilidad de suspensión de la actividad de los establecimientos industriales cuando se transmitan a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación. Esta medida responde a la necesidad de protección del recurso desde una perspectiva sanitaria. Se protegen las aguas en la medida en que su deterioro podía tener repercusiones sobre la salud pública²³. Vemos, de este modo, la estrecha conexión existente entre la protección de las aguas y la protección de la salud y salubridad en los orígenes de las primeras regulaciones que afectan a los vertidos. Por último, el art. 275 recogía la atribución a la Administración del cuidado del "gobierno y policía de las aguas públicas y sus cauces naturales así como vigilar sobre las privadas, en cuanto puedan afectar a la salubridad pública y seguridad de las personas y bienes"²⁴. A tal

²⁰Es importante destacar que en el ámbito de aplicación de esta norma se comprenden tanto las aguas terrestres como las marítimas que, en la regulación posterior, como veremos, quedarían separadas, tratando la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 las aguas marítimas y la LA 1879, las terrestres. El Título Primero de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 se dedica a las aguas del mar (se divide en dos Capítulos: el I, titulado "Del dominio de las aguas del mar y de sus playas, de las accesiones y de las servidumbres de los terrenos contiguos", y el II "Del uso y aprovechamiento de las aguas del mar y de sus playas") y el Título II, a las aguas terrestres (se divide en cinco Capítulos: el Capítulo III, titulado "Del dominio de las aguas pluviales", el IV, "Del dominio de las aguas vivas, manantiales y corrientes", el V, "Del dominio de las aguas muertas o estancadas", el VI, "Del dominio de las aguas subterráneas", y el VII "Disposiciones concernientes a los Capítulos anteriores").

²¹El art. 168 LA 1866 establecía que "(...) en los canales, acequias o acueductos de aguas públicas al descubierto, aunque de propiedad temporal de los concesionarios, todos podrán lavar ropas, vasijas u otros objetos, siempre que con ello no deterioren las márgenes, ni exija el uso a que se destinen las aguas que se conserven en estado de pureza. Pero no se podrán bañar ni abreviar ganados ni caballerías, sino precisamente en los puntos destinados a este objeto". La Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866 -coincidente con la Exposición de Motivos del Proyecto elevado por la Comisión al Gobierno en 1863, obra de Rodríguez de Cepeda y recogida como Exposición de Motivos de la Ley- explica el sentido de este precepto: "Aun los que atribuyen a los ribereños un derecho de propiedad sobre las aguas corrientes, reconocen en todos como un derecho natural no sujeto a las reglas del civil, la facultad de sacar agua para las necesidades domésticas o para abreviar los ganados; con mayoría de razón, pues declaradas aquéllas públicas, debe reconocerse el derecho de usar de ellas mientras discurran por sus cauces naturales para beber, lavar ropas, vasijas o cualquiera otra clase de objetos, bañarse y abreviar o bañar caballerías y ganados, sin perjuicio de que la Administración reglamente este uso, según lo exijan la salud, la moral o la conveniencia pública" (fragmento extraído de la obra de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 1021).

²²Véase el art. 166 LA 1866, cuya dicción literal es la siguiente: "Mientras las aguas corran por sus cauces naturales y públicos, todos podrán usar de ellas para beber, lavar ropas, vasijas y cualesquiera otra clase de objetos, bañarse y abreviar o bañar caballerías y ganados, con sujeción a los reglamentos y bandos de policía municipal".

²³Véase art. 268 LA 1866.

²⁴La propia Exposición de Motivos señala que "La calificación de aguas públicas da por sí sola a entender que todo lo relativo al régimen o gobierno y policía de las mismas y de sus cauces debe de estar encomendado a la

efecto, se habilitaba al Gobierno para dictar "las disposiciones generales convenientes, fijando las penas pecuniarias con que deban ser castigados los infractores en armonía con las prescripciones del Código penal"²⁵.

Aunque de forma muy escueta, la LA 1866 tuvo la virtualidad de recoger algunas incipientes técnicas de intervención administrativa sobre los recursos hídricos con el objeto de preservarlos frente a la contaminación, incluyendo ya, aunque de manera indirecta, no expresa, la prohibición de realización de vertidos nocivos para los establecimientos industriales, so pena de suspender la actividad. Sin embargo, a pesar de estos meritorios esfuerzos en pro de la defensa de la calidad de los recursos hídricos, esta Ley y por ende, las medidas en ella contenidas, encontraron algunos problemas para su efectiva aplicación²⁶, en gran medida fruto de las circunstancias políticas del momento, acrecentados por la inexistencia de un reglamento de desarrollo de la misma. Ello conduciría a la aprobación de la LA 1879.

III.1.2.2. La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879: la continuidad de la línea iniciada por la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866

Fruto de su escaso arraigo y de los problemas de aplicación desencadenados, la LA 1866 resultó prontamente modificada por dos normas: el Decreto-ley de 14 de noviembre de 1868, estableciendo bases generales para la nueva legislación de obras públicas, que afectaba lo dispuesto en algunos puntos concretos de la Ley, principalmente en relación a obras de defensa, desecación de lagunas y algunos aprovechamientos especiales, y derogaba 18 de sus artículos²⁷; y la Ley de 20 de febrero de 1870, por la que se establecen las reglas y formalidades que han de observar los que soliciten autorización para construir canales de riego²⁸. Consecuencia de estas modificaciones se planteó la urgente necesidad de

Administración; en las privadas no debe intervenir sino en cuanto puedan afectar a la seguridad y salubridad públicas".

²⁵Antecedente inmediato de este precepto es el art. 29 Real Decreto de 29 de abril de 1860.

²⁶JORDANA DE POZAS, "La evolución...", *cit.*, ha puesto de relieve cómo "La profunda reforma que la Ley de Aguas, de 1866, significaba no quedó consolidada desde su promulgación, sino que, como era natural, atravesó un período de controversias, ataques y decaimientos. Ni las circunstancias políticas turbadas eran favorables para el arraigo e implantación de un cuerpo legal tan importante, ni el ingenuo y simplista ideario de los partidos triunfantes dejaba de chocar con la prudencia, el equilibrio y los elementos tradicionales de la nueva Ley de Aguas" (pp. 22-23). Recuerda este autor, "La evolución...", *cit.*, p. 23, cómo la Ley, tras la revolución de 1868 tuvo impugnadores, por encontrarla excesivamente tradicional y favorable a la intervención estatal.

²⁷Sobre este Decreto *vid.* MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGU ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A.; y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 424-428. El art. 22 de este Decreto establecía que "Sin perjuicio de las reformas que ulteriormente se introduzcan en la ley de Aguas, quedan derogados los arts. 93, 94, 95, 98, 101, 102, segunda parte del 106, 108, 217, 218, 236, 249, 252, 254, 255, 256, 257 y 261". Sobre estas derogaciones *vid.* MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGU ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A.; y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 425-428.

²⁸Esta Ley, como ha señalado MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGU ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A.; y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 430, se sitúa en la misma línea que el Decreto de 14 de noviembre de 1868 sobre las obras públicas, aplicando sus mismos principios a las obras inherentes a los aprovechamientos de aguas públicas. Esta Ley fue desarrollada por el Decreto de 20 de diciembre de 1870. Debe destacarse también la incidencia sobre la Ley de Aguas de 1866 del Decreto de 29 de diciembre de 1868, sobre minas. Sobre ello *vid.*

racionalizar el ordenamiento existente en esta materia, resultado de una diversidad de textos normativos²⁹. La Ley de 29 de diciembre de 1876, por la que se aprobaron las bases de la reorganización de las obras públicas, autorizó en su art. 2 al Ministro de Fomento para que redactara y publicara por Real Decreto aprobado en Consejo de Ministros, con sujeción a las bases, las leyes especiales de ferrocarriles, carreteras, aguas y puertos. De esta autorización surgieron diversas leyes especiales y, entre ellas³⁰, la LA 1879 y la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, consagrándose la separación entre "aguas continentales" y "aguas marítimas", ya que se excluye la regulación de estas últimas de la Ley de Aguas, que pasan a regirse por la nueva Ley de Puertos. Así pues, la LA 1879, dictada con arreglo a las bases aprobadas por las Cortes, es -como ha señalado S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER- un texto refundido con toda la legislación vigente en materia de aguas³¹, en el que, con algunas diferencias, tienen continuidad y vigencia los principios de la LA 1866³².

MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A.; y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 428-430.

²⁹En un primer momento, se planteó la necesidad de aprobación de un Reglamento de la Ley de Aguas de 1866 -al que su articulado remitía en un buen número de ocasiones-, que solucionase sus problemas de aplicación. Con esta finalidad, se creó, mediante el Decreto de 5 de abril de 1873, una Comisión a la que se encargó la labor de redactar un Reglamento para la ejecución de la citada Ley. Sin embargo, este encargo no llegó a cumplirse y la Ley quedó sin desarrollo reglamentario. Mediante Decreto de 22 de enero de 1874 se amplió el encargo de la Comisión a la elaboración de un proyecto de Ley de Aguas, que cristalizaría en la aprobación de la LA 1879. Véase sobre el proceso de gestación de la LA 1879, MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 430-431; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración", *cit.*, pp. 52-53; y JORDANA DE POZAS, L., "La evolución...", *cit.*, pp. 22-26.

³⁰La Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y su Reglamento de 6 de julio de 1877; la Ley de Carreteras de 4 de mayo de 1877 y su Reglamento de 10 de agosto del mismo año; las Leyes de Ferrocarriles y de Policía de los mismos de 23 de noviembre de 1877; el reglamento de la Ley de Ferrocarriles de 24 de mayo de 1878; la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879 y su Reglamento de 13 de junio; y la Ley de Ensanche de poblaciones de 22 de diciembre de 1876 y su Reglamento de 19 de febrero de 1877.

³¹MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración", *cit.*, p. 53. En opinión de este autor, la LA 1879 mejora sustancialmente la anterior Ley de 1866, matizando y aclarando las expresiones empleadas en muchos de sus artículos. De todos modos, la doctrina ha elogiado tanto la LA 1866 como la LA 1879, que la sustituyó. Véanse, por todos, MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1977, que ensalza "la unificación y sistematización del régimen de las aguas que supusieron y la sólida instauración de principios que, aunque hoy necesitados (...) de revisión, han acreditado a través de su larga vigencia la bondad de los postulados a que respondían" (p. 317) y JORDANA DE POZAS, L., "La evolución...", *cit.*, en cuya opinión "Las leyes de 3 de agosto de 1866 y 13 de junio de 1879 unificaron la multitud de preceptos sobre las aguas contenidas en cuerpos legales de carácter foral o en Códigos y disposiciones dictadas para todo el Reino; pero, además, convirtieron en normas de derecho escrito y de rango de ley general una multitud de costumbres que, a lo sumo, habían inspirado Ordenanzas y Estatutos de alcance local o comarcal" (p. 24).

³²La doctrina coincide en señalar que aunque la LA 1879 introduce algunas modificaciones sobre la anterior de 1866, éstas afectan a cuestiones secundarias, manteniéndose los principios inspiradores básicos. En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 431; GUAITA, A., *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1986, pp. 110-111; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración", *cit.*, p. 52. Un análisis detallado de las diferencias existentes entre la LA 1866 y la LA 1879 puede verse en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración", *cit.*, pp. 51-55. Una de las principales diferencias que cabe reseñar es que la LA 1879 excluye de su ámbito de aplicación todo lo relacionado con el dominio, uso y aprovechamiento de las aguas del mar y de sus playas, aspecto que pasa a ser regulado por la Ley de Puertos, de 7 de mayo de 1880.

La LA 1879, en la línea iniciada por la LA 1866, hace referencia al problema de la calidad de las aguas en varios de sus preceptos, circunstancia que denota la continuidad en la preocupación por el mantenimiento de ciertos niveles de calidad en los recursos hídricos. Constituyen prueba evidente de ello las técnicas protectoras que a tal efecto arbitra, si bien estas medidas aún se recogen de manera muy simple y para aspectos muy concretos, careciendo aún la regulación de una vocación general. En efecto, tal y como ha señalado el profesor S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, aunque ya se considera en esta norma la calidad del agua, *"la impronta cuantitativa está muy presente en la ordenación que se establece de las aguas desde su perspectiva cualitativa: protección de su calidad ya que, en otro caso, se disminuyen los caudales a utilizar posteriormente"*³³. La LA 1879 continúa, pues, poniendo su acento en la perspectiva cuantitativa de los recursos hídricos, aunque empieza a sensibilizarse por los problemas de calidad que, hasta ese momento -aparte de la excepción ya señalada que constituye la LA 1866 y algunas otras normas aisladas, ya reseñadas- habían sido mantenidos al margen.

Muestra de esta sensibilización son las medidas que establece la Ley con miras a la protección de los recursos hídricos. Destacamos, en primer lugar, la limitación de los aprovechamientos comunes de las aguas públicas que pudieran suponer un grave deterioro de las mismas³⁴. En segundo lugar, la suspensión de la actividad de los establecimientos industriales que comuniquen a las aguas "sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación", hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio³⁵. Si no se adoptan las

³³MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones...", *cit.*, p. 310.

³⁴El art. 126 LA 1879 dispone que podrán usarse las aguas mientras corran por sus cauces naturales y públicos para usos comunes -beber, lavar ropas, vasijas y cualesquiera otros objetos, bañarse y abrevar o bañar caballerías y ganados- "con sujeción a los reglamentos y bandos de policía municipal". El antecedente inmediato de este precepto lo encontramos en el art. 166 Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866. También contienen limitaciones respecto de los usos del agua los arts. 127 y 128. El primero de ellos (su antecedente inmediato lo encontramos en el art. 167 Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866), si bien permite la extracción de agua, a mano y sin detener el curso del agua, en las aguas que apartadas artificialmente de sus cauces naturales y públicos discurriesen por canales, acequias o acueductos descubiertos -aunque pertenezcan a concesionarios particulares-, limita el posible ejercicio de este uso a aquellos casos en que no se deterioren las márgenes del canal o acequia. Asimismo, se prevé que "deberá la Autoridad limitar el uso de este derecho cuando cause perjuicios al concesionario de las aguas" y que "en propiedad privada nadie puede penetrar para buscar o usar el agua, a no mediar licencia del dueño" (téngase en cuenta el art. 414 Código Civil, según el cual, "nadie puede penetrar en propiedad privada para buscar aguas o usar de ellas, sin licencia de los propietarios"). El segundo, permite lavar en los canales, acequias o acueductos de aguas públicas al descubierto, aunque sean de propiedad temporal de los concesionarios, "siempre que con ello no se deterioren las márgenes, ni exija el uso a que se destinen las aguas, que se conserven en estado de pureza" (el antecedente inmediato de este precepto lo encontramos en el art. 168 Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866). De estos preceptos se deriva que cualquier persona puede, en principio, disfrutar de los aprovechamientos comunes de las aguas públicas tanto cuando circulan por sus cauces naturales como cuando lo hacen por las acequias o acueductos propiedad de los concesionarios, aunque con algunas limitaciones en cuanto a la cantidad (la que puede extraerse a mano); a la forma (no deteriorar las márgenes); al lugar (los ganados y caballerías habrán de abrevar precisamente en los sitios destinados al objeto); y por razón del destino de las aguas (cuando exija que se conserven en estado de pureza). *Vid.* ROYO-VILLANOVA, A., *Elementos de Derecho Administrativo*, en colaboración con Segismundo Royo-Villanova, Tomo II, 17ª edición corregida y aumentada por Segismundo Royo-Villanova, Valladolid, Librería Santarén, 1942, p. 527.

³⁵*Vid.* el art. 219 LA 1879 -cuyo antecedente inmediato se encuentra en el art. 268 Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866-, el cual dispone que "Cuando un establecimiento industrial comunique a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación, el Gobernador de la provincia dispondrá que se haga un reconocimiento facultativo, y si resultare cierto el perjuicio, mandará que se suspenda el trabajo industrial

correspondientes medidas, se entiende que se produce la renuncia a continuar en la explotación de la industria. Sin embargo, existe aún una gran indeterminación en esta medida al no establecerse parámetros que permitan definir qué se entiende por "propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación" o identificar de manera objetiva aquellos supuestos en que se afecta a la salubridad. Esta circunstancia va a provocar el otorgamiento de un amplio margen de discrecionalidad a la Administración, a la hora de decidir cuándo las aguas no van a poder recibir sustancias que la impurifiquen³⁶. En tercer lugar, la caducidad, sin derecho a indemnización, de las concesiones de aprovechamientos de aguas públicas para establecimientos industriales, si las aguas adquieren propiedades nocivas para la salubridad o la vegetación³⁷. Por último, la LA 1879 también recogió la atribución a la Administración -concretamente al Ministerio de Fomento³⁸- de la policía y vigilancia de las

hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio. Los derechos y gastos del reconocimiento serán satisfechos por el que hubiere dado la queja, si resultare infundada, y en otro caso por el dueño del establecimiento. Cuando el dueño o dueños, en el término de seis meses, no hubiesen adoptado el oportuno remedio, se entenderá que renuncian a continuar en la explotación de su industria". Nótese que, como ha puesto de relieve MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 319, en este precepto hallamos ya una prohibición de plano de los vertidos nocivos, prohibición de contaminar que posteriormente volvería a ser recogida en otras muchas normas como la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 (BOE de 8 de marzo) y su Reglamento de desarrollo de 6 de abril de 1943 (BOE de 2 de mayo de 1943), el RPAC, de 14 de noviembre de 1958 (BOE de 2 de diciembre de 1958), y el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas (Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900), entre otras (véase *infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B, de este mismo capítulo).

³⁶En este sentido QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 122.

³⁷Véase art. 220 LA 1879, cuyo antecedente inmediato se encontraba en el art. 269 LA 1866, en el que aún no se recogía la sanción de caducidad de las concesiones de aprovechamientos de aguas públicas por transmisión a las aguas de propiedades nocivas. Un comentario del art. 220 puede verse en CARMONA HERNÁNDEZ, A., *Manual de Aguas. Legislación, jurisprudencia y doctrina*, Barcelona, Bayer Hermanos, 1966, p. 139 y GAY DE MONTELLÁ, R., "Derecho hidráulico español. Comentarios a los preceptos de la Ley de Aguas, a la legislación complementaria y a los artículos del Código Civil relativos a esta materia", *cit.*, p. 277-278.

³⁸El Ministerio de Fomento se había creado mediante Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 con el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento general del Reino, concretándose sus funciones en el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832. A lo largo de los años, el Ministerio de Fomento cambió repetidamente su denominación. Mediante el Real Decreto de 13 de mayo de 1834 pasó a denominarse Secretaría de Estado y del Despacho del Interior y, mediante Real Decreto de 4 de diciembre de 1835, volvería a cambiar su denominación por la de Secretaría de Estado y del Despacho de la Gobernación del Reino. Posteriormente, el Real Decreto de 28 de enero de 1847 creó el Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas, incorporándose al mismo las secciones de Obras Públicas, incluidas las municipales y provinciales, y Comercio e Instrucción, que existían en las Secretarías de Gobernación y de Marina, y abarcando asimismo las aguas, agricultura, establecimientos industriales, minería, caza, pesca y montes. Por Real Decreto de 25 de octubre de 1851 vuelve a denominarse Ministerio de Fomento, alcanzando vastas competencias e iniciándose una etapa de desarrollo prodigioso de dicho Ministerio. Por Real Decreto de 18 de abril de 1900 fue suprimido, creándose en su lugar dos nuevos Ministerios: el de Instrucción Pública y Bellas Artes y el de Agricultura, Industria, Comercio y Obras Públicas. Este último, mediante Real Decreto de 6 de octubre de 1905, volvió a denominarse Ministerio de Fomento y, despojado progresivamente de las materias referidas a agricultura, industria, comercio, minas, montes, caza y pesca, pasó a denominarse, mediante Decreto-Ley de 16 de diciembre de 1931, Ministerio de Obras Públicas. El Decreto de 19 de septiembre de 1935 lo refundió con el Ministerio de Comunicaciones, volviéndose a separar por Decreto de 19 de febrero de 1936. Posteriormente, fue sustituido por la Comisión de Obras Públicas y Comunicaciones por la Ley de 1 de octubre de 1936, aunque la Ley de 30 de enero de 1938 lo vuelve a denominar de Obras Públicas. Mediante Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio y por Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, pasó a denominarse Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sustituyéndose esta denominación por la de Ministerio de Obras Públicas y Transportes por el Real Decreto

aguas públicas³⁹ y privadas en los arts. 226⁴⁰ y 227⁴¹, que como ha manifestado QUINTANA LÓPEZ, "*contenían el pilar básico en el que se apoyaría una regulación de origen disperso y confusamente aplicada*"⁴².

A través de las técnicas expuestas se advierte un tímido, pero novedoso avance en la regulación de la calidad de las aguas y de la protección de las mismas frente a la contaminación por vertidos. Sin embargo, el carácter puntual con que se contempla esta temática en los preceptos de la LA 1879 denotará la insuficiencia de tal regulación⁴³ y la imposibilidad de establecer con base en ella un sólido régimen jurídico para el control de la

298/1991, de 12 de marzo (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1991). Finalmente, mediante Real Decreto 745/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos Ministeriales (BOE núm. 110, de 6 de mayo de 1996) renace la denominación de Ministerio de Fomento, que junto con el de Medio Ambiente, de nueva creación, sustituyen al anterior Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. *Vid.* GUAITA, A., *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1984.

³⁹Como ha puesto de relieve CARMONA HERNÁNDEZ, A., "Manual de Aguas. Legislación, jurisprudencia y doctrina", *cit.*, "*Es muy importante que se reconozca esta atribución y competencia para evitar ingerencias jurisdiccionales, además de requerir los problemas de policía de aguas una actividad inspectora y de ejecución, que no admite dilaciones, con independencia de que se aprecian mejor las necesidades en el régimen de distribución y conservación de las aguas por quienes técnicamente intervienen en las concesiones*" (p. 141). La Sentencia de 4 de julio de 1889 ha confirmado que la Administración es la única competente para resolver las cuestiones sobre policía de las aguas públicas. Asimismo, la Sentencia de 10 de junio de 1899 establece que "*la Ley de Aguas sólo atribuye a la Administración del Estado la policía de las públicas, sobre las que ningún derecho de índole civil esté reconocido, incumbiendo tan sólo a la misma, con respecto a los derechos privados que pueden ostentar los particulares, respetar y hacer que se respeten las declaraciones a ellos relativas de los Tribunales competentes*". Sentencias extraídas de CERRILLO QUÍLEZ, F., *Régimen jurídico-administrativo de las aguas públicas y privadas*, vol. II, Barcelona-Madrid, Editorial Jurídica Española, 1964, pp. 243-244. Sin embargo, la jurisdicción ordinaria se ha declarado competente en aquellos casos en que por falta de realizar limpiezas en los cauces se originan daños a un tercero, o supuestos en que se alega el derecho posesorio adquirido por veinte años de uso (*vid.* Sentencias del TS de 30 de enero de 1954 -Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Juan Serrada Hernández; Aranzadi 319- y de 12 de junio de 1953 -Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Juan Serrada Hernández; Aranzadi 1980-, comentadas por CARMONA HERNÁNDEZ, A., "Manual de Aguas. Legislación, jurisprudencia y doctrina", *cit.*, p. 141.

⁴⁰El art. 226 LA 1879 establece que "La policía de las aguas públicas y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre, estará a cargo de la Administración y la ejercerá el Ministro de Fomento, dictando las disposiciones necesarias para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquéllas".

La Sentencia de 24 de febrero de 1891 estableció que con arreglo al art. 226 LA 1879, constituyen materia propia de la competencia administrativa todas aquellas cuestiones que se refieran al buen orden en el uso y aprovechamiento de las aguas y que no afectan al dominio de las mismas, fundado en títulos de derecho civil, ni a la preferencia en el derecho de aprovechamientos, ni a perjuicios ocasionados a terceros en su propiedad particular, ni a la subsistencia o revocación de las concesiones (*vid.* CERRILLO QUÍLEZ, F., "Régimen jurídico-administrativo de las aguas públicas y privadas", *cit.*, p. 243).

⁴¹El art. 227 dispone que "Respecto a las de dominio privado, la Administración se limitará a ejercer sobre ellas la vigilancia necesaria para que no puedan afectar a la salubridad pública ni a la seguridad de las personas y bienes". El antecedente de este precepto lo encontramos en el art. 275 Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866.

⁴²QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 109.

⁴³SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 67, destaca como datos más significativos de la regulación contenida en la LA 1879 su posicionamiento sesgado a la hora de abordar los aspectos cualitativos de las aguas, por cuanto se centra exclusivamente en el vertido y en sus propiedades contaminantes, sin atención alguna al cauce receptor, y la inutilidad de estas medidas en un contexto donde los imperativos socio-económicos prevalecen sobre los ambientales.

contaminación y la protección del agua desde una vertiente cualitativa en una sociedad industrializada⁴⁴. Tampoco podemos olvidar que la ideología imperante en esta época en torno a la política hidráulica -el regeneracionismo- aún está muy lejos de asumir como objetivo prioritario los aspectos ambientales y, en particular, la necesidad de mantener la calidad del agua y preservarla de la contaminación. El pensamiento regeneracionista, representado por Joaquín Costa⁴⁵, se centra en la necesidad de regulación de las aguas a través de la construcción de grandes infraestructuras hidráulicas. Se confía en las grandes obras hidráulicas, necesarias para el riego y para la industria, como motor para el progreso, la reconstrucción y el desarrollo económico del país y se dejan en un segundo plano las cuestiones de protección ambiental.

Las carencias de la LA 1879 para hacer frente a la problemática de la contaminación de las aguas desatada por el posterior desarrollo industrial y urbano, provocó la aprobación de toda una serie de normas destinadas a suplir estas deficiencias y colmar las lagunas presentes en esta Ley, para adecuarse a las nuevas necesidades.

III.1.2.3. La regulación adoptada en el marco de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879: la dispersión normativa en ausencia de un reglamento general de desarrollo

A pesar de su parquedad, la LA 1879 había establecido ya un marco general suficiente como para que sus previsiones fueran objeto de un posterior desarrollo normativo. Ante la ausencia de un Reglamento general de aplicación de la Ley, su desarrollo vino de la mano de multitud de normas que abordaban algunos aspectos puntuales de los tratados con carácter genérico en el marco ofrecido por la Ley. En las páginas que siguen analizaremos la evolución de la normativa sobre vertidos dictada en el marco de las escasas previsiones contenidas en la LA 1879. Dada la multitud de normas que, directa o incidentalmente,

⁴⁴En este sentido MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, en cuya opinión *"sobre la única base de tales preceptos sería imposible sin embargo, establecer un régimen suficientemente matizado para el control de la contaminación en el marco de una sociedad industrial. Recordemos que la Ley de Aguas contempla sobre todo la regulación de los abastecimientos, y sólo incidentalmente afecta a los vertidos, y que la disciplina concesional que en ella puede apoyarse resultaría escasamente eficaz si la toma de aguas, como es frecuente, no se realiza por parte de las industrias del mismo cauce en que vierten"* (p. 319). En idéntico sentido ÁLVAREZ RICO, M., "La contaminación de las aguas superficiales", en *Derecho y Medio Ambiente*, MOPU CEOTMA, Serie Monografías 4, Madrid, 1981, que pone de relieve *"la insuficiencia y el carácter puntual de los mismos, que no prestan apoyo sólido para un régimen jurídico adecuado a una sociedad industrializada. No se olvide que la Ley de Aguas, al regular los aprovechamientos industriales, estaba muy lejos de prever la instalación de las grandes industrias mineras o de las centrales nucleares en las riberas de los ríos"* (p. 377); MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, en cuya opinión continúan siendo *"disposiciones aisladas dictadas en un contexto en el que la preocupación por el mantenimiento de la calidad de las aguas tenía, en general, carácter secundario"* (p. 479); y DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, que señala cómo la normativa de la LA 1879 era *"ciertamente meritoria para su época, pero a todas luces parca e imprecisa"*, por lo que *"no podía bastar para proteger la calidad de los recursos hídricos en una sociedad urbana e industrializada como la que se desarrolla justamente después de su promulgación"* (p. 583).

⁴⁵Sobre las ideas de Joaquín Costa en torno a la política hidráulica *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Construcción y explotación por el Estado y por las Comunidades de Regantes de las obras hidráulicas con destino a riegos", en *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Madrid, Tecnos, 1966, pp. 34-41; FANLO LORAS, A., *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 82 y ss. (y la bibliografía que allí se cita); y MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 488-491.

abordan esta temática, hemos optado, para introducir claridad en la exposición, por diferenciar entre dos grupos de normas⁴⁶: aquellas cuyo objeto es propiamente establecer el régimen jurídico aplicable a los vertidos como fuente de contaminación de las aguas y aquellas otras de carácter sectorial, pero con incidencia sobre los mismos.

A. La normativa de protección de la calidad de las aguas: las disposiciones que abordan la ordenación de los vertidos

Las disposiciones relativas a la protección de la calidad de las aguas contenidas en la LA 1879 pronto denotaron su notoria insuficiencia para hacer frente a la problemática del vertido de aguas residuales procedente de instalaciones industriales. Esta insuficiencia fue paliándose parcialmente, a modo de "parcheo", mediante la aprobación de multitud de normas dispersas, procedentes de los más variados Departamentos ministeriales, que intentaban disciplinar el régimen jurídico de los vertidos, aunque no de una manera general, sino desde la peculiar perspectiva sectorial desde la que se dictaban. Por ello, se evidenció la necesidad, y se tomó conciencia de ello, de aprobar una normativa de desarrollo que acometiera de manera frontal esta preocupante problemática y, de una vez por todas, introdujera un sistema unitario que superara la dispersión existente. Surgen, de este modo, a finales de los años 50 y principios de los 60, fruto de esa concienciación, las primeras normas reglamentarias destinadas a regular de manera unitaria la contaminación de las aguas como consecuencia de los vertidos.

En 1958 vio la luz el Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el cual se aprueba el RPAC⁴⁷, que, a partir de este momento y hasta la aprobación de la LA, se convirtió en la norma de cabecera de la regulación destinada a ordenar la protección de las aguas frente a su contaminación⁴⁸. Posteriormente, en desarrollo del citado Reglamento se dictaron otras normas destinadas a completar el régimen jurídico de los vertidos de aguas residuales, entre las que debemos mencionar la Orden de 4 de septiembre de 1959 que reglamenta el vertido de las aguas residuales⁴⁹; la Orden de 23 de marzo de 1960, de vertido de aguas residuales⁵⁰; la Orden de de 9 de octubre de 1962, por la que se establecen normas

⁴⁶DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad", *cit.*, p. 583, clasifica en tres grupos las disposiciones dictadas durante la vigencia de la LA 1879: generales, especiales y sectoriales, según que su objeto sea el establecimiento de un régimen general de protección cualitativa de las aguas, el establecimiento de regímenes singulares de protección especial o el establecimiento de medidas relativas a sectores que afectan o son afectados por las aguas como la sanidad, la agricultura, la pesca, la industria y la minería, principalmente.

⁴⁷BOE de 2 de diciembre de 1958. Modificado por el Decreto del Ministerio de Obras Públicas de 25 de mayo de 1972 (BOE de 6 de junio de 1972, rectificación en BOE, de 11 de agosto de 1972). Sobre el RPAC véase el trabajo de SALVADOR CAJA, M., "Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces", en *Revista de Estudios Agro-Sociales*, núm. 30, 1960, pp. 81-92. Como precedente de este Reglamento, debe tenerse en cuenta el dictado para el Canal de Castilla el 7 de mayo de 1930. En este sentido, FUENTES BODELÓN, F., *Derecho administrativo de los bienes (Dominio Público y Patrimonio)*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, p. 298.

⁴⁸En este sentido, MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario", Tercera Ponencia, VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, Mayo de 1991, p. 7.

⁴⁹BOE de 10 de septiembre de 1959.

⁵⁰BOE núm. 80, de 2 de abril de 1960. Mediante Orden de 20 de marzo de 1962 (BOE de 27 de marzo de 1962) se declararon nulas las normas 1 a 5, 8 y 9 de esta Orden.

complementarias para el vertido de las aguas residuales⁵¹; y la Orden de 14 de abril de 1980, por la que se dictan medidas para corregir la contaminación de aguas residuales⁵².

De este conjunto normativo destacamos la introducción y regulación de diversas técnicas de intervención administrativa para afrontar el problema de la contaminación de las aguas por vertidos⁵³. En primer lugar, el establecimiento de una prohibición general de vertidos contaminantes. El RPAC recoge, con carácter general y de manera expresa e inequívoca, la prohibición de contaminar⁵⁴. En efecto, su art. 11 prohíbe "el vertido, en un cauce público, de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública". Esta prohibición de contaminar va a reiterarse en la Orden de 4 de septiembre de 1959⁵⁵, y va a perdurar hasta nuestros días como una constante de nuestro Derecho de Aguas⁵⁶.

En segundo lugar, el sometimiento previo a autorización administrativa de los vertidos. El RPAC permite excepcionar la prohibición genérica de contaminar a que hemos hecho referencia mediante la obtención de la autorización de vertido, siempre y cuando la empresa o empresas responsables del mismo, antes de efectuarlo, depuren las aguas. Esta exigencia de autorización se reitera posteriormente, tanto en la Orden de 4 de septiembre de 1959, como en las Órdenes de 23 de marzo de 1960 y de 9 de octubre de 1962, que no constituyen una mera reproducción, sino que introducen algunos matices de enorme importancia. La Orden de 4 de septiembre de 1959, que ha sido calificada por MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., como "*el primer intento serio y sistemático*" de regular la temática de la

⁵¹BOE de 23 de octubre de 1962, rectificado en BOE de 31 de octubre y 22 de diciembre del mismo año.

⁵²BOE de 23 de abril de 1980.

⁵³Según DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, la tutela jurídica de los recursos hídricos queda articulada de la siguiente manera: "*primero, en prohibir taxativamente cualquier emisión contaminante; segundo, en imponer a los usuarios el deber de depurar por sí mismos las aguas residuales y, por último, amenazar a los contraventores de estas reglas con una sanción administrativa, normalmente pecuniaria*" (pp. 233-234).

⁵⁴Sobre la prohibición de contaminar, *vid. infra* el capítulo III de la tercera parte de este trabajo *in totum*. Como veremos *infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B, de este mismo capítulo, otras normas de carácter sectorial, desde la perspectiva del perjuicio de la pesca, de la sanidad pública o desde la perspectiva local, ya habían recogido previamente la prohibición de contaminar, pero sin vocación general. Tal es el caso del Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento de las aguas públicas (Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900), arts. 1 y 13; la Instrucción de 12 de abril de 1922 (Gaceta de Madrid de 26 de abril de 1922), art. 4; la Real Orden de 3 de enero de 1923, por la que se aprueban las instrucciones técnico-sanitarias para pequeños municipios (Gaceta de Madrid de 10 enero de 1923), art. 39; el Decreto de 9 de febrero de 1925, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad municipal (Gaceta de Madrid de 17 de febrero de 1925), art. 9; la Ley de Pesca Fluvial de 27 de diciembre de 1907, art. 13; la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 (BOE de 8 de marzo de 1942), art. 6 y su Reglamento de 6 de abril de 1943 (BOE de 2 de mayo de 1943), art. 15. Además, una prohibición implícita de contaminar se incluía, como hemos visto, en la LA 1879. La prohibición de contaminar también será recogida posteriormente en el Decreto de 30 de noviembre de 1961, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 1961), art. 17.

⁵⁵El art. 1 Orden de 4 de septiembre de 1959 prohíbe "el vertido directo o indirecto en un cauce público o canal de riego, de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública o para los aprovechamientos inferiores, tanto comunes como especiales". Nótese que la redacción contenida en el artículo primero de esta Orden añade a la redacción anterior del RPAC la expresión "la prohibición de vertidos que perjudiquen a los aprovechamientos inferiores tanto comunes como especiales".

⁵⁶Actualmente se recoge en el art. 97 TRLA (*ex art.* 89 LA, modificado por LMLA).

calidad de las aguas⁵⁷, insta a los Servicios Hidráulicos a clasificar los cauces de sus respectivas jurisdicciones en diversos grupos: cursos de agua protegidos, cursos de agua vigilados, cursos de agua normales y cursos de agua industriales⁵⁸. Esta clasificación se efectuará atendiendo a la valorización por la Administración de la graduación real de impurificación de los cursos de aguas⁵⁹. De este modo, junto con las características del vertido va a atenderse también a las del cauce en que se vierte⁶⁰, circunstancia del todo necesaria, ya que el nivel de calidad exigible a las aguas debe guardar una estrecha proporción con el uso al cual van destinados los caudales⁶¹. Y ello, sin duda, debe ser celebrado por la racionalidad de criterio que introduce en el régimen de las autorizaciones de vertido, que se otorgan no únicamente en función del vertido mismo, sino considerando también el uso al cual va destinado el cauce, así como la capacidad de autodepuración del medio receptor, circunstancias todas ellas que determinarán el nivel de calidad exigible a los vertidos. Sin embargo, resulta del todo criticable la configuración que se hace de los cursos de aguas industriales al permitir "cualquier grado de impurificación, por estar utilizadas en su totalidad para usos o aprovechamientos en los que no se precisa especial calidad en las aguas, pudiendo incluso autorizarse el no establecimiento de sistemas purificadores"⁶² y caer en un extremado fatalismo ecológico, del que ya se habían hecho eco

⁵⁷MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 317.

⁵⁸De acuerdo con el art. 6 Orden de 4 de septiembre de 1959, se clasificarán "como protegidos los cursos en que circulen aguas destinadas al abastecimiento de agua potable a poblaciones, y requieran esta especial protección; como vigilados aquéllos cuyas aguas vayan destinadas a otros aprovechamientos que puedan resultar perjudicados, y como normales los que, en principio, puedan ceder sus aguas para cualquier uso de tipo común". Nada se establece en relación a los cursos de agua industriales.

⁵⁹El art. 8 Orden de 9 de octubre de 1962, que dicta normas complementarias para el vertido de las aguas residuales, establece que el grado de impurificación de dichos cursos se determinará "en función del grado que lleven las aguas vertidas y el de las del cauce sobre las que vierten, al objeto de que las características físicas, químicas y biológicas resultantes en el agua pública sean las adecuadas a los fines y empleos que aguas abajo tengan las que discurren por el cauce receptor". Asimismo, de acuerdo con el art. 10 de esta misma Orden "Para la clasificación de las corrientes de agua, así como para el otorgamiento de las autorizaciones de los vertidos de las residuales se tendrá en cuenta la importancia del caudal sobre el que viertan éstas. A tal efecto, el caudal tomado en consideración para los cursos de agua correspondientes al grupo primero del art. 6 Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1959 será el caudal medio que circule en los períodos de estiaje normal, y el de los grupos segundo, tercero y cuarto, el deducido como más frecuente entre los aforados en el cauce receptor durante los últimos cinco años".

⁶⁰Esta finalidad queda patente en la propia Exposición de Motivos de la Orden de 4 de septiembre de 1959, la cual advierte que "el grado de impurificación no viene determinado con carácter absoluto (...) siempre en función, no sólo del caudal circulante en el punto de vertido, sino también de las características mismas del curso de agua en que el mismo se verifica". Esto ya había sido tenido en cuenta en algunas normas anteriores. Tal es el caso del Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 (Gaceta de Madrid de 17 de febrero de 1925), en el que se adoptaba una postura más tolerante en cuanto a los vertidos no depurados en función de la capacidad de autorregeneración del cauce. (art. 9). Posteriormente, esta perspectiva también se incorporará en el RAMINP. *Vid. infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B.e) de este mismo capítulo.

⁶¹MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, advierte cómo "en principio, el grado de calidad del agua exigible dependerá de las finalidades a que vayan destinados los caudales en cuestión, así el cuidado de un embalse destinado a abastecimiento de poblaciones exige regulaciones más estrictas que el de un curso de agua utilizado para el aprovechamiento industrial" (p. 372).

⁶²Art. 9 *in fine* Orden de 9 de octubre de 1962.

algunas normas sectoriales anteriores⁶³, y que, ante un eventual conflicto de intereses entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, inequívocamente, inclina la balanza en beneficio del segundo⁶⁴. En estas coordenadas, la competencia de otorgamiento de la autorización de vertido, exigible por el mero hecho del vertido⁶⁵, se atribuye a las Comisarías de Aguas, que debían fijar en cada caso los límites máximos de impurificación tolerada, en relación con el caudal circulante en el punto del vertido⁶⁶, así como el tratamiento a que habían de someterse las aguas o las obras a construir antes de proceder al mismo⁶⁷. Ahora bien, ni el RPAC, ni las Órdenes aprobadas en su desarrollo cuantificaban los niveles de contaminación admisibles, ni establecían límites para los vertidos. Esta situación conducía a una cierta inseguridad jurídica por el amplio margen de discrecionalidad de que disponía la Administración para fijar estos límites en cada autorización y abocaba a un casuismo desmesurado⁶⁸.

⁶³Nos referimos a la Ley de pesca fluvial de 20 de febrero de 1942 y al Decreto de 6 de abril de 1943, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo. *Vid. infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B.d) de este mismo capítulo.

⁶⁴De manera crítica en relación a la configuración de los cursos de agua industriales se ha pronunciado la doctrina. En este sentido, MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 375; DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad", *cit.*, p. 589; y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 318.

⁶⁵Art. 7 Orden de 9 de octubre de 1962.

⁶⁶El art. 5 Orden de 9 de octubre de 1962 impone a todo aquel que realice vertido de aguas residuales la obligación de "mantener las aguas del cauce que las recibe en el grado de pureza que se señale en la autorización otorgada". A tal efecto, las autorizaciones de vertido deberán determinar expresamente las condiciones extremas que se autorizan sobre las condiciones organolépticas, fisicoquímicas, químicas y biológicas.

⁶⁷El art. 2 Orden de 4 de septiembre de 1959, en caso de vertidos de aguas residuales que no produzcan daños a la salud pública o a los aprovechamientos inferiores, únicamente exige fijar el grado máximo de impurificación permitida.

⁶⁸Ciertamente, uno de los mayores inconvenientes que presenta el sistema de control de los vertidos diseñado en el seno del RPAC es la ausencia de un listado de sustancias consideradas especialmente contaminantes, así como de parámetros objetivos que fijen límites máximos permisibles para el vertido de cada una de estas sustancias. Tal ausencia se tradujo en la práctica en un aumento de la discrecionalidad de la Administración a la hora de valorar las características del vertido. Tampoco se recogían objetivos de calidad de las aguas, aunque sí debían tenerse en cuenta las características del cauce receptor, ya que, como hemos visto, tanto la Orden de 4 de septiembre de 1959 como la de 9 de octubre de 1962 obligaban a tomar en consideración las características de la corriente (arts. 8 y 9 de la Orden de 9 de octubre de 1962 y 6 de la Orden de 4 de septiembre de 1959), así como la importancia del caudal. No obstante, en la práctica la Administración, como ha advertido QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, "carecía de cualquier parámetro cuantitativo a la hora de fijar las condiciones de la autorización" (p. 123). Este excesivo subjetivismo administrativo a la hora de fijar los condicionantes de la autorización de vertido intentó paliarse a través de la aprobación de una disposición de insuficiente rango. Nos referimos a la Instrucción de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 21 de junio de 1960 que únicamente tenía carácter interno y que ni tan siquiera llegó a publicarse en el Boletín Oficial del Estado⁶⁸. Esta Instrucción fijó los criterios con arreglo a los cuales la Administración debía valorar las características de los cauces a efectos de la autorización de vertidos, variando el nivel de exigencia en función de si se trataba de cauces protegidos, vigilados o normales. Sin embargo, la notoria insuficiencia de su rango ha llevado al profesor MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 376, a calificar los parámetros en ella fijados para ser aplicados por la Administración como "simples pautas orientadoras de sus facultades discrecionales". (En la medida en que se trata de una Instrucción no publicada en el BOE, no hemos podido acceder al contenido del texto de la misma. Los comentarios que a la misma se realizan se derivan de la lectura, básicamente, del libro *Derecho Ambiental* del profesor MARTÍN MATEO, y al artículo

En tercer lugar, la obligación de depuración previa antes de efectuar el vertido. La normativa de aguas vigente en este período, en el marco propiciado por la LA 1879, impone como regla general que antes de efectuar un determinado vertido, será necesario someterlo a un tratamiento adecuado para evitar la contaminación de los cauces. Así, se desprende tanto del RPAC como de las Órdenes sobre vertido de aguas residuales de 4 de septiembre de 1959 y de 9 de octubre de 1962, que imponen, como regla general, la depuración previa de las aguas⁶⁹. De este modo, para aquellos vertidos que puedan tener repercusiones negativas para el cauce, las autorizaciones deberán fijar no sólo el grado máximo de impurificación permitida, sino también el tratamiento a que han de someterse las aguas o las obras a construir antes de proceder a su evacuación⁷⁰. Concretamente, la Orden de 9 de octubre de 1962 únicamente permite su autorización cuando el tratamiento propuesto fuese "técnicamente suficiente"⁷¹ y obliga a todo aquel que realice vertidos "a mantener las aguas del cauce que las recibe en el grado de pureza que se señale en la autorización otorgada"⁷².

En cuarto lugar, junto a los instrumentos preventivos señalados y para garantizar su aplicación efectiva, se incluían una serie de mecanismos de control de carácter represivo, pues, en otro caso, peligraría la efectividad del sistema instaurado. Con esta finalidad, el RPAC dedica el capítulo IV -titulado "Contravenciones y sanciones"-⁷³ al establecimiento de un régimen de responsabilidad en que podrían incurrir los eventuales contraventores de las disposiciones contenidas en el citado Reglamento. Este capítulo recogía un triple sistema de responsabilidad: administrativa, civil y penal. En relación a la responsabilidad administrativa, el RPAC introduce un amplio listado de infracciones que podrían llevar aparejadas una serie de sanciones administrativas⁷⁴, no únicamente de carácter pecuniario. Entre las conductas sancionables se encontraban, entre otras, "los vertidos, directos o

"Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea", ambos ya citados en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo).

⁶⁹Arts. 11, 3 y 5 y 4, respectivamente. Asimismo, esta obligación previa de depuración de los vertidos para evitar la contaminación de los cursos de agua se establece en multitud de normas sectoriales. Así, por ejemplo, el art. 1 Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas y sobre aterramiento y ocupación de los cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas; el art. 226 Decreto de Policía Minera y Metalúrgica de 23 de agosto de 1934 (Gaceta de Madrid de 29 de agosto de 1934); el art. 6 Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925; la base 28 Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 (BOE de 26 de noviembre de 1944; rectificación de errores en BOE de 19 de julio de 1946); y el art. 17 RAMINP, aunque recoge algunas excepciones.

⁷⁰Art. 3 Orden de 4 de septiembre de 1959.

⁷¹En caso contrario, las Comisarías de Aguas "señalarán las modificaciones oportunas, que deberán ser recogidas en un nuevo proyecto, el cual someterá el solicitante a su debida aprobación, siguiendo a su vez los trámites señalados en el apartado tercero del art. 2 de esta Orden" (art. 4).

⁷²Art. 5 Orden de 9 de octubre de 1962.

⁷³Modificado por el Decreto de 25 de mayo de 1972. Las referencias normativas que se contienen en el texto son a la redacción introducida por este Decreto de 1972.

⁷⁴Para la gradación de la responsabilidad y determinación de las sanciones dentro de sus límites legales se tendrán en cuenta, de acuerdo con el art. 31, "además de la naturaleza de la infracción, las circunstancias locales, las personales y económicas del responsable, su grado de malicia, especialmente en los casos de simulación, o, por el contrario, la existencia de simple negligencia o las consecuencias de la contravención y cualquier otra semejante". Téngase en cuenta que el art. 31 admite la responsabilidad de cómplices y encubridores, que serán sancionados con multas que oscilarán entre la mitad y el máximo de las que correspondan a los autores de la infracción.

indirectos, que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor por encima de los límites establecidos, en su caso, en las correspondientes autorizaciones de vertido"⁷⁵. Para hacer efectiva esta responsabilidad, el Reglamento preveía junto a las sanciones pecuniarias, de escasa cuantía y, por lo tanto, de escaso efecto disuasorio⁷⁶, la posibilidad de aplicar otras sanciones más rigurosas y con mayor virtualidad desalentadora, como la adopción de medidas de intervención o precintado de los dispositivos utilizados para el vertido⁷⁷ y la caducidad de la concesión o autorización⁷⁸. La competencia para imponer estas sanciones se atribuía a las Comisarías de Aguas, que debían seguir a tal efecto un procedimiento administrativo regulado en el capítulo V (arts. 38 a 50) del RPAC⁷⁹. Con independencia de estas sanciones de carácter administrativo, el RPAC preveía expresamente que los contraventores vendrían obligados a "restituir las cosas y reponerlas a su estado primitivo"(art. 34) y de manera subsidiaria a la reparación de los daños ocasionados (art. 35)⁸⁰. Asimismo, el RPAC incorporaba algunas escuetas referencias a la responsabilidad penal y declaraba la compatibilidad de las

⁷⁵Apartado 12 del art. 30 RPAC.

⁷⁶En su redacción originaria, el Reglamento de 1958 imponía sanciones de 500 pesetas. Posteriormente, tras la modificación introducida por el Decreto de 1972, las sanciones podían alcanzar la cuantía de hasta 10.000 pesetas, pudiendo elevarse, en el caso de existir reincidencia en la infracción hasta el límite de 20.000 pesetas (véase art. 33). Posteriormente, el Decreto 3239/1971, de 23 de diciembre (BOE de 11 de enero de 1972), por el que se establecen medidas contra la contaminación de los ríos guipuzcoanos, posibilitó para estos ríos la aplicación de multas de hasta 100.000 pesetas (véase art. 7 de este Decreto).

⁷⁷Véase el art. 33, apartado cuarto: "Los instrumentos y materiales de cualquier naturaleza que hayan sido utilizados en la comisión de las infracciones previstas en este Reglamento, podrán ser intervenidos o precintados, en su caso, por las Comisarías de aguas. Las posibles medidas de intervención o precintado, en el caso de que la infracción consista en un vertido no autorizado de aguas residuales industriales, se limitarán a los dispositivos de toma de agua o vertidos, y deberán ser acordadas por el Gobernador Civil y ello sin perjuicio de que dicho acuerdo sea susceptible de recurso con arreglo a lo prevenido en el art. 47". En opinión de MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, la atribución de la competencia al gobernador civil "es discutible, pues nada se opone a que sean siempre las Comisarías de Aguas las que intervengan, que serán además lógicamente las mejor informadas. Sólo razones aclarables por la sociología administrativa, basadas en el mayor peso de autoridad del gobernador, pueden justificar esta distorsión que acentúa la tantas veces reiterada dispersión competencial" (p. 401).

Téngase en cuenta, sin embargo, que la suspensión de actividades ya estaba prevista en el art. 219 LA 1879, atribuyéndose también la competencia al gobernador civil. *Vid. supra* apartado III.1.2.2 de este mismo capítulo. Además, posteriormente, la Orden de 4 de septiembre de 1959, en su art. 8 también reconoce la competencia del gobernador civil para proceder a la clausura o modificación de la industria causante de vertidos que no hubiese cumplido los plazos o condiciones fijados.

⁷⁸Medida ya prevista en el art. 220 LA 1879. *Vid. supra* apartado III.1.2.2 de este mismo capítulo. Esta medida no se recoge de manera expresa en el Reglamento de 1958, aunque sí en el art. 5 Orden de 4 de septiembre de 1959. Asimismo, téngase en cuenta el art. 12 Orden de 23 de marzo de 1960.

⁷⁹Sobre este procedimiento *vid.* FUENTES BODELÓN, F., "Derecho administrativo de los bienes (Dominio Público y Patrimonio)", *cit.*, pp. 299-300 y MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 399-400.

⁸⁰En cuanto a los criterios para la valoración de los daños, este mismo precepto prevé que dicha valoración se realizará por las Comisarías de Aguas "apreciando el menoscabo de los bienes de dominio público afectados por la infracción", y en caso de producirse el daño a la calidad del agua "su valoración estará determinada por el coste del tratamiento del vertido que hubiera sido impuesto, en su caso, para otorgar la concesión, previo informe de la correspondiente Delegación Provincial de Industria". Ténganse en cuenta también los arts. 1902 y ss. del Código Civil, así como otros preceptos contenidos en normas sectoriales -principalmente, en el ámbito minero-, en los que se recogen diversas fórmulas para la reparación de los daños ocasionados al dominio público hidráulico. *Vid.*, por ejemplo los arts. 25 Reglamento de enturbiamiento de 1900 (Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900), 226 Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica (Gaceta de Madrid de 29 de agosto de 1934), y 74 Ley de Minas de 1973 (BOE núm. 176, de 24 de julio de 1973).

responsabilidades administrativas con las de carácter civil y penal que en cada caso pudieran derivarse de las contravenciones a la normativa de policía de aguas⁸¹.

Además de estas normas de carácter general, en el marco ofrecido por la LA 1879, se desarrollaron algunos regímenes singulares de protección de las aguas, atendiendo a las peculiaridades de determinados cursos de agua que se consideraban dignos de una especial protección. Destacamos, en primer lugar, las medidas especiales que se adoptaron para solventar los acuciantes problemas de contaminación de los ríos guipuzcoanos. La insuficiencia de la normativa de carácter general para afrontar los problemas de contaminación de algunos ríos situados en áreas geográficas especialmente problemáticas por su alto índice de industrialización, como el caso de la provincia de Guipúzcoa, provocó el nacimiento de una normativa específica dirigida a mitigar la contaminación en estas zonas. Entre estas normas, destaca el tratamiento dispensado a los ríos guipuzcoanos, en el Decreto 3239/1971, de 23 de diciembre de 1971⁸², posteriormente desarrollado por la Orden de 21 de febrero de 1973⁸³.

En segundo lugar, traemos a colación el régimen especial de protección de determinados cursos de agua en los que habitan especies piscícolas de gran valor introducido por el

⁸¹El art. 32 RPAC establecía que "en el supuesto de que, a juicio de la Administración, la contravención pudiera ser constitutiva de delito se pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente". *Vid.* también art. 8 Orden de 4 de septiembre de 1959 y art. 12 Orden de 23 de marzo de 1960, ambas sobre vertido de aguas residuales. Este mismo precepto declaraba que las responsabilidades administrativa consignadas en este Reglamento "son independientes de cualquiera otra del mismo carácter, exigible en virtud de otras disposiciones reglamentarias, así como de las de carácter civil y penal que en cada caso puedan derivarse de las contravenciones".

⁸²BOE núm. 9, de 11 de enero de 1972. Téngase en cuenta también el Decreto 2573/1972, de 15 de septiembre (BOE de 30 de septiembre de 1972, rectificación de errores en BOE de 15 de noviembre de 1972), cuyo art. 1 da nueva redacción a los arts. 2 y 8 del Decreto de 23 de diciembre de 1971. Asimismo introduce una Disposición final.

En este Decreto se recogían dos obligaciones primordiales: en primer lugar, el art. 1 preveía que los responsables o infractores debían retirar -en el plazo de dos meses contado a partir de la fecha de promulgación de este Decreto- de las márgenes de todos los ríos guipuzcoanos las basuras, escombros y materias residuales que constituyesen peligro para el régimen general de las corrientes. En segundo lugar, establecía la obligación de todas las personas o entidades que vertiesen líquidos residuales de gran concentración a un cauce público o a colectores municipales o comunitarios de presentar, en el plazo de seis meses, ante la Comisaría de Aguas del Norte de España "un proyecto detallado de las obras y dispositivos que pretendan instalar para depurar aquellos vertidos de la mejor forma posible" (art. 2). Posteriormente, la Comisaría de Aguas debería interesar del Ministerio de Industria o de Agricultura, según correspondiese en virtud del tipo de actividad, la preceptiva aprobación de cada proyecto y adoptar la resolución final, dando traslado al interesado de la resolución adoptada, o devolviendo el proyecto como insuficiente y otorgando un nuevo plazo de tres meses para reformarlo o sustituirlo. Transcurrido este plazo sin que se hubiese presentado el proyecto o declarado nuevamente insuficiente éste, le serían aplicables al infractor las sanciones previstas en este Decreto. A estos efectos, y con el fin de hacer frente al grave problema que plantean los vertidos de gran concentración, el art. 5 determinaba que todas las instalaciones industriales cuyos líquidos residuales contuvieran más de 40 gramos por litro de sustancias en suspensión y disolución debían corregir sus características de forma tal que, una vez ejecutadas las obras o instalados los dispositivos de depuración, la concentración total de sustancias en suspensión y disueltas, contaminantes, no excediese de cuarenta centigramos por litro. El incumplimiento de las obligaciones señaladas, así como la inadecuación de las obras ejecutadas a los proyectos aprobados, y la desobediencia a la autoridad competente o la obstaculización a su labor, determinaba la imposición de multas de hasta 100.000 pesetas, a imponer por el Gobernador civil, con independencia de la responsabilidad civil y de la administrativa que por daños causados al bien público establecía el RPAC y la Ley y Reglamento de Pesca Fluvial.

⁸³BOE núm. 60, de 10 de marzo de 1973.

Decreto de 13 de mayo de 1953⁸⁴. Este Decreto, que tiene por objeto superar la situación de descoordinación administrativa existente⁸⁵ a los efectos de proteger la riqueza piscícola⁸⁶ instaba en su art. 1 al Consejo de Ministros, para que a propuesta del Ministerio de Agricultura, determinase aquellas masas de aguas continentales que deban considerarse especialmente protegidas, por la importancia de su riqueza piscícola y demás circunstancias que en ellas concurrían⁸⁷. La inclusión de una masa de aguas en esta relación conllevaba la imposibilidad de autorización en las mismas o en sus márgenes de "la instalación de artes, industrias o aprovechamiento alguno que pueda afectar al estado físico, químico, biológico o dinámico de las aguas", si no mediaba con carácter previo "acuerdo del Ministerio de Agricultura, de sus Organismos o Servicios" (art. 1). Asimismo, este Decreto impone una actuación coordinada entre las Jefaturas de los Servicios de los distintos Ministerios y las dependencias provinciales o regionales del Servicio Nacional de Pesca Fluvial, con el objeto de evitar o por lo menos reducir los daños a la riqueza piscícola (art. 2)⁸⁸.

⁸⁴BOE núm. 153, de 2 de junio de 1953.

⁸⁵La propia Exposición de Motivos del Decreto, en su apartado primero, pone de relieve el fracaso de los mecanismos coordinadores entre los diversos Departamentos ministeriales a los efectos de proteger la riqueza piscícola: "La Ley de 20 de febrero de 1942, por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial, establece a tales fines una atracción coordinada de los Departamentos ministeriales a través de sus diversos Organismos y Servicios. Sin embargo, la práctica ha venido a demostrar que dicha coordinación no ha sido todo lo eficaz que fuera de desear para evitar, o cuando menos reducir considerablemente, los daños que constantemente experimenta la riqueza piscícola".

⁸⁶A tal efecto considera que "es indispensable ante todo establecer una documentada comparación entre las importancias relativas de la riqueza piscícola y las que representan los intereses de otras producciones que por su cuantía económica, por las necesidades que satisfacen y por el número de obreros que de ellas dependen, han de tenerse en cuenta, adoptando, en todos los casos que sea posible sin detrimento de más conveniencia nacional, medidas del mayor rigor que aseguren la subsistencia y normal desarrollo de las especies piscícolas que pueblan las aguas continentales en nuestra Nación" (exposición de Motivos, apartado segundo).

⁸⁷Esta relación "podrá ser modificada siempre que el Gobierno lo estime conveniente o lo aconsejen las circunstancias, será publicada en el Boletín Oficial del Estado y entrará en vigor a los veinte días de su publicación" (art. 1 *in fine*). En desarrollo del art. 1 Decreto de 13 de mayo de 1953 se adoptaron el Decreto de 3 de julio de 1953 (BOE núm. 195, de 14 de julio de 1953) y el Decreto de 11 de septiembre de 1953 (BOE núm. 270, de 27 de septiembre de 1953), por los cuales se aprobaba una relación de masas de agua protegidas.

⁸⁸El art. 2 Decreto de 13 de mayo de 1953 obliga a los Servicios de los distintos Ministerios a que, con carácter previo al otorgamiento de autorizaciones para cualquier clase de instalaciones industriales o de aprovechamientos hidráulicos, relativas a dichas masas de aguas, las dependencias provinciales o regionales del Servicio Nacional de Pesca Fluvial se pronuncien sobre las peticiones formuladas en aras a fijar las condiciones que con carácter preceptivo deben imponerse a dichas autorizaciones. En caso de disconformidad entre estas dependencias y las Jefaturas de los Servicios de los distintos Ministerios y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo los Ministerios de que unas y otras dependiesen, se prevé una solución arbitral, elevándose a tal efecto el asunto a resolución del Consejo de Ministros, el cual, previa ponderación de las circunstancias concurrentes, debía resolver lo que fuese procedente. En definitiva, se trata de superar la anterior situación de descoordinación administrativa de la que el propio Decreto se hace eco en la Exposición de Motivos [sin embargo, como ha puesto de relieve MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, "es dudoso que ello se consiga por las vías expuestas, ya que por lo demás, la obligatoriedad de realizar tales consultas se ha reiterado numerosas veces, sin que exista constancia de que el sistema funciona" (p. 379)]. En consecuencia, las autorizaciones para cualquier clase de instalaciones mineras, industriales o de aprovechamientos hidráulicos relativas a dichas masas de aguas, así como para cualquier otra que pueda afectar al estado físico-químico, biológico o dinámico de las mismas o de sus márgenes, deberán sujetarse en su tramitación y otorgamiento a lo preceptuado en los arts. 1 y 2 del mencionado Decreto de 13 de mayo de 1953. *Vid.* art. 2 Decreto de 3 de julio de 1953 y art. 2 Decreto de 11 de septiembre de 1953.

B. La normativa de carácter sectorial conexas: la superposición de normas sectoriales que inciden en la ordenación de los vertidos

En el marco proporcionado por la LA 1879, junto a las normas destinadas específicamente a la regulación del régimen jurídico de las aguas desde una perspectiva cualitativa, que acabamos de analizar, encontramos también otras disposiciones que, aunque cuyo objeto primordial es intervenir sobre otros subsectores materiales de la acción pública (sanidad, pesca,...), inciden, de alguna manera, en la protección de la calidad de las aguas continentales y, más concretamente, en el régimen de los vertidos.

Durante la vigencia de la LA 1879, se va a producir un fenómeno normativo de carácter disgregador⁸⁹, ya que, ante la ausencia de una elaborada reglamentación de desarrollo, la respuesta jurídica a los nuevos problemas que se plantean como consecuencia del desarrollo industrial y el crecimiento urbano se va a acometer desde diversas perspectivas sectoriales. Evidentemente, el Derecho, cuyo objeto es ordenar la realidad social, no puede permanecer ajeno a las transformaciones políticas, económicas y sociales. Por ello, la evolución durante el siglo XX del modelo económico y social que inspiró y a que respondía en su momento la LA 1879 debía materializarse también a nivel jurídico. Esta evolución tendrá su reflejo a nivel normativo en la eclosión de multitud de normas sectoriales que se superponen a dicha Ley, y en las que ya se advierte una cierta preocupación ambiental. Desde la concreta perspectiva que les es propia, estas normas afrontan y dan respuesta, aunque de manera parcial y, en algunos casos, confusa, a las nuevas problemáticas planteadas. De este modo,

El TS en la Sentencia de 1 de diciembre de 1988 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Benito S. Martínez Sanjuan; Aranzadi 10121) se ha pronunciado sobre la obligatoriedad de seguir los trámites fijados en el art. 2 Decreto de 13 de mayo de 1953 para obtener una autorización de vertido en aquellas masas de aguas declaradas como protegidas, de acuerdo con lo establecido en el art. 1 de dicho Decreto. Por ello, confirma la sentencia apelada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valladolid, de 6 de noviembre de 1985, por la que se declaraba la nulidad de actuaciones del procedimiento seguido en orden a la obtención de la autorización para realizar el vertido al existir una disparidad entre los condicionados impuestos a la empresa por la Comisión de Aguas del Duero y los exigidos por la Jefatura Provincial de ICONA, de León, para la autorización del vertido por aquélla solicitado, viniendo impuesta la intervención de ambos Organismos por el art. 2 Decreto de 13 de mayo de 1953 y no haberse aportado la documentación exigida por la mencionada norma. El TS considera que *"Indudablemente en el expediente administrativo de actual referencia, ni se ha producido entre los Organismos discrepantes esa coordinación deseada por la misma norma jurídica de aplicación, ni se ha desarrollado actividad procedimental alguna para lograrlo, y, lo que es más decisivo, ni siquiera se ha aportado al expediente la documentación acreditativa precisa, en orden a la importancia económica de la industria, necesidad que satisface y número de obreros que de ella dependan, en relación con la importancia de la riqueza piscícola del río donde habrían de verter las aguas, sin olvidar los valores ecológicos, paisajísticos y de medio ambiente del lugar geográfico donde se han de realizar a fin de valorar si a la postre, la riqueza piscícola del río donde habrían de verter las aguas, la riqueza industrial conseguida con los vertidos merece el sacrificio de la potencial riqueza piscícola y, forestal aludida, o, en el mejor de los casos si este sacrificio no ha de producirse merced a instalaciones precisas y adecuadas en la industria que prácticamente lo impidan"* (fundamento jurídico 3º). *"Estas documentaciones no han sido aportadas al expediente en cuestión, ni se ha seguido el trámite procedimental que se establece en el Decreto de 13 de mayo de 1953, y más concretamente en su artículo 2º y privándose con ello, al Órgano Administrativo resolutor de la solicitud de los 'vertidos' de actual referencia, de unos datos precisos a tener en cuenta para producir un acto conforme a derecho, omisión que también incide en la actuación y resolución jurisdiccional; por todo ello, al haberlo entendido también así la sentencia al presente apelada, procedente es su confirmación en todas sus partes, incluso en el apunte que hace en su fundamento jurídico tercero"* (fundamento jurídico 4º).

⁸⁹Este panorama normativo lo explica con toda claridad ÁLVAREZ RICO, M., "La contaminación...", *cit.*, p. 377.

junto a la normativa que atiende específicamente a la regulación de la protección de la calidad de las aguas y, por tanto, de los vertidos -cuyo eje es el RPAC-, asistimos a una auténtica explosión de normas sectoriales que van a introducir importantes instrumentos para la ordenación de los vertidos. Este fenómeno, propiciado por la dispersión organizativa existente en materia de aguas y la concentración de competencias en diversos Ministerios⁹⁰, desencadenó en un complejo marco normativo, ya que, sobre la LA 1879, una ley con voluntad codificadora, se superpuso un conjunto de variadas normas sectoriales que, como ha indicado el profesor MARTÍN MATEO *"abordan la disciplina de las aguas desde diferentes perspectivas al hilo del ejercicio de las competencias de las distintas unidades de la Administración"*⁹¹.

La proliferación de estas normas sectoriales, que coexisten con la específica normativa sobre aguas, unida a la fragmentación de las competencias administrativas sobre el agua, conducirán a un intrincado panorama normativo, con la consiguiente dificultad para conseguir un control efectivo de los vertidos contaminantes. Sin embargo, ello no es óbice para que se destaque el importante papel que, en su momento, jugó esta normativa sectorial como motor de renovación de la ordenación jurídica de protección de la calidad de las aguas⁹². Nos interesa ahora detenernos en el análisis de algunas de las regulaciones sectoriales que inciden sobre el régimen jurídico de los vertidos.

Dada la gran variedad de normas sectoriales aprobadas en esta etapa que presentan algún punto de conexión con la regulación de los vertidos, hemos optado por seleccionar únicamente algunas de las diferentes perspectivas sectoriales que durante la vigencia de la LA 1879 concurren en pro de la ordenación de la calidad del agua. Concretamente, haremos referencia a la legislación sanitaria, minera, de régimen local, de pesca y de actividades clasificadas. La elección de estas regulaciones sectoriales se justifica porque consideramos que, por las orientaciones que marcan y los mecanismos de intervención administrativa que incluyen, son las que mayor relevancia tienen para el régimen jurídico de los vertidos. No olvidamos, sin embargo, que son mucho más numerosas las normas sectoriales que tiene alguna incidencia puntual sobre esta temática. Así, por ejemplo, la legislación sobre urbanismo, turismo, agricultura...⁹³, cuyo análisis, a pesar de su interés, no abordamos, por sobrepasar el marco de los objetivos primordiales de este trabajo.

La variedad de disposiciones normativas aprobadas en cada uno de los sectores seleccionados nos ha aconsejado optar por una metodología sencilla, en orden a facilitar el objetivo de esta exposición, que no es otro que acercarnos a los antecedentes normativos de la actual legislación en materia de vertidos y a los instrumentos allí contenidos para su ordenación. De este modo, huyendo de pretensiones de exhaustividad y renunciando a un

⁹⁰MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 322, y MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, p. 7.

⁹¹MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 320-321.

⁹²En esta línea, el profesor MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, ha indicado que *"sin duda, los grandes protagonistas de la prevención contra la contaminación y de las normas de calidad de las aguas han sido las regulaciones sectoriales que tienen algún punto de conexión con este elemento"* (p. 7).

⁹³*Vid.* al respecto ÁLVAREZ RICO, M., "La contaminación...", *cit.*, p. 378. También MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p.

análisis histórico-exegético de cada una de las normas, hemos optado por realizar una recopilación y un análisis descriptivo de las disposiciones más relevantes de cada uno de estos sectores administrativos que inciden sobre el régimen de los vertidos, destacando las principales técnicas de intervención administrativa diseñadas para el control de los mismos.

a) La legislación sanitaria: la vertiente de protección de la salud pública en las primeras regulaciones de los vertidos

Las primeras regulaciones sectoriales sobre protección de las aguas frente a la contaminación por vertidos van a surgir desde una perspectiva sanitaria⁹⁴, principalmente para garantizar los abastecimientos urbanos. De este modo, de manera indirecta, a través del establecimiento de un elenco de mecanismos de tutela de la salud pública, se conseguirá como efecto reflejo la tutela de las aguas y por ende, el establecimiento de una serie de limitaciones a la realización de vertidos contaminantes. El enfoque sanitario de la protección de la calidad de las aguas va a alcanzar un interés fundamental y da lugar a la aprobación de un conjunto importante de normas⁹⁵. Sobre todo, desde la Instrucción

⁹⁴QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, pp. 114 y 115 -notas al pie 47 y 49-, pone de relieve cómo la protección de la sanidad pública ha sido comúnmente utilizada en relación con la protección de las aguas, así como la existencia de una íntima conexión entre las cuestiones sanitarias y la defensa del medio ambiente. Precisamente, fue la legislación sanitaria, de protección de la salud pública, la que en su momento motivó el surgimiento de las primeras normas protectoras de la calidad de las aguas subterráneas, que atribuían la responsabilidad en la materia a los municipios. Véase SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 15-17 y MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 77 y ss. Incluso las medidas proteccionistas previstas en la LA 1879, aunque indirectamente revertían en una protección de las aguas, estaban orientadas con el fin último de protección de la salud. Esta perspectiva sanitaria no es exclusiva de la legislación de aguas, sino que también está presente en otras normas sectoriales con incidencia sobre el régimen jurídico de los vertidos (*vid.* por ejemplo, el art. 1 RAMINP) y es común a los orígenes de la protección ambiental (*vid.*, por ejemplo, en materia de contaminación atmosférica, ALONSO GARCÍA, M. C., "Coordenadas históricas de la competencia municipal frente a la contaminación atmosférica", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* núm. 268, 1995, pp. 837-871). En efecto, MORELL OCAÑA, L., "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 80, 1982, ha señalado que "en el Derecho Administrativo contemporáneo, la primera preocupación básica por la protección del medio ambiente hay que situarla en el marco de la ordenación de la salud pública" (p. 22). Como indica NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, 1998, p. 62, las primeras medidas relativas a la protección del medio ambiente se encuadran en el terreno de la salud pública. Y no sólo eso, sino que como ha puesto de relieve JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, "En el Derecho ambiental vigente (tanto en el ordenamiento jurídico español como en muchos países) la protección de la salud sigue siendo uno de los principales fines de la legislación ambiental" (p. 142).

⁹⁵Esta perspectiva sanitaria, de tutela de la salud pública, en el régimen jurídico de protección de las aguas frente a la contaminación estaba ya presente en el Derecho Romano. En efecto, en el título XXIII del libro 43 del Digesto se contenía la regulación de los interdictos dirigidos a impedir el deterioro de los vertederos y cloacas públicas y privadas. Concretamente, se regulan dos interdictos *de cloacis*: uno prohibitorio y otro restitutorio, mediante los cuales "ha procurado el pretor que se limpien y reparen las cloacas, ambas cosas convenientes para la higiene y seguridad de las ciudades, pues las inmundicias de las cloacas, cuando éstas no se reparan, producen pestilencia y estrago" (ley 2, del título 23 del libro 43). En primer lugar, se da el prohibitorio "para las cloacas privadas, ya que las públicas requieren una vigilancia pública" (ley 3 del título 23 del libro 43) con el fin de "vetar que el vecino impida por la violencia la limpieza y reparación de una cloaca" (ley 5 del título 23 del libro 43); su ejercicio corresponde "tanto al vecino inmediato como a los otros intermedios cuyas fincas atraviesa la cloaca" (ley 11 del título 23 del libro 43). Con este interdicto se pretendía evitar que al reparar un particular una cloaca y también al limpiarla, los dueños de los edificios vecinos pudiesen oponerse a ello, ya que "la reparación y limpieza de las cloacas parece interesar a la utilidad

General de Sanidad, aprobada por Decreto de 12 de enero de 1904⁹⁶, hasta la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944⁹⁷, van a imponerse obligaciones a los Municipios en torno a la organización de la conducción, canalización y saneamiento de aguas residuales y a las industrias respecto de los vertidos que realicen⁹⁸.

Las primeras normas las encontramos en la Instrucción General de Sanidad, aprobada mediante Decreto de 12 de enero de 1904 -calificada como "*la gran disposición sanitaria de la época de la Restauración*"⁹⁹⁻¹⁰⁰ que configura, al normar el régimen sanitario interior, unas elementales normas de calidad para salvaguardar la pureza de las aguas destinadas al consumo humano. A estos efectos, incluye dentro de la higiene municipal, entre otras cuestiones, todo lo relativo al "suministro de aguas y vigilancia de su pureza", "la evacuación de aguas y residuos", y "la supresión, corrección o inspección de establecimientos o industrias nocivas a la salud pública"¹⁰¹. Asimismo, obliga a cada Ayuntamiento a la aprobación de un reglamento de higiene, que detallará "las prescripciones de higiene local relativas a los servicios propios del Municipio", con sujeción a las orientaciones y pautas marcadas por la propia Instrucción e incluyendo a tal

pública" (ley 7 del título 23 del libro 43). Únicamente se obligaba al que tratase de limpiar y reparar las cloacas a prestar la caución *damni infecti* o a obligarse a restaurar el pavimento que levantó por la necesidad de reparar la cloaca (ley 12 del título 23 del libro 43). En segundo lugar, se recoge el interdicto *de cloacis* de carácter restitutorio, referido a las cloacas públicas, para evitar que se perjudicase su uso; la ley 15 del título 23 del libro 43 dispone que "restituirás lo que hayas hecho o metido en una cloaca pública en perjuicio del uso de la misma. Asimismo, daré un interdicto para que no se haga ni meta nada en ella" y la ley 16 establece que "este otro interdicto se refiere a las cloacas públicas, con el fin de que no metas ni hagas nada en ellas por lo que se perjudique o pueda perjudicarse su uso". En opinión de JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 20, a través del ejercicio de estos interdictos *de cloacis* se buscaba no sólo la satisfacción de intereses privados, sino también los intereses públicos consistentes en el mantenimiento de la higiene y seguridad de las ciudades. En el mismo sentido GÓMEZ DE LA SERNA, *Curso histórico-exegético del Derecho romano comparado el español*, tomo II, 4ª edición, Madrid, Librería de Sánchez, 1869, p. 675, citado en JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 19. Sobre el Derecho Romano en esta materia *vid.* también ARRAZOLA, L., voz "Agua", en "Enciclopedia española de Derecho y Administración", *cit.*, pp. 217-218, y FERNÁNDEZ DE BUJAN, A., *Derecho público romano*, Madrid, Civitas, 1996, p. 190.

Posteriormente, disposiciones de este mismo tipo se recogieron en Las Partidas. La Ley VII del Título XXXII de la Tercera Partida reproduce fielmente la regulación del interdicto *de cloacis* recogida en el Digesto, "*permaneciendo en la regulación de las Partidas la ratio higiénico-sanitaria del citado interdicto, que se sitúa junto a la protección de los bienes de propiedad individual como uno de los objetivos, en igualdad de plano, de esta Ley VII*" (JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 24).

⁹⁶Gaceta de Madrid de 22 y 23 de enero de 1904.

⁹⁷BOE de 26 de noviembre de 1944; rectificado en BOE de 19 de julio de 1946.

⁹⁸En este sentido, MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 321.

⁹⁹MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 480.

¹⁰⁰Aunque con anterioridad, como precedente, puede citarse la Instrucción de 30 de noviembre de 1833. Sobre ella, véase COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo Español*, tomo I, Madrid y Santiago, Librerías de don Ángel Calleja, Lima: Casa de los Señores Calleja, Ojea y Compañía, 1850, reimpresión editada por la Escola Galega de Administración Pública, 1995, pp. 305 y ss. En este sentido se pronuncia el profesor MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 321, en cuya opinión el enfoque sanitario se sustantiviza desde antes incluso de la aprobación de la LA 1879, ya que, concretamente en 1833, había merecido la atención del legislador para ordenar las actividades municipales.

¹⁰¹Art. 109, apartados b), c) y j), respectivamente, de esta Instrucción.

efecto los mecanismos de intervención en ella contenidos¹⁰². Entre estos mecanismos, debe destacarse la atribución a la esfera de competencia local de una importante medida de control ambiental preventivo, cual es el sometimiento a autorización administrativa previa de "los talleres y fábricas que produzcan gases o emanaciones insalubres, así como los que viertan aguas o residuos que impurifiquen las corrientes de aguas públicas o destinadas al servicio público" (art. 140), impidiéndose que pueda abrirse cualquiera de estos establecimientos sin que precediese la oportuna licencia (art. 143)¹⁰³. Asimismo, la Instrucción, consciente de que algunos aspectos de la ordenación de estos establecimientos - entre ellos, la regulación de las condiciones técnicas- sobrepasaban el ámbito de interés estrictamente municipal, ampliaba la esfera de intervención en este ámbito a Administraciones supramunicipales¹⁰⁴.

En la línea iniciada por la Instrucción de 1904, la Real Orden de 12 de abril de 1922, por la que se aprueban Instrucciones para la redacción de los Reglamentos municipales sobre instalación de fosas sépticas, impuso una serie de exigencias, que debían ser tenidas en cuenta por los Municipios al redactar y aplicar sus reglamentos de higiene. Esta norma

¹⁰²Véase el art. 110 de esta Instrucción. Como contenido de estos Reglamentos se encuentran "el suministro de aguas y vigilancia de su pureza, en depósitos, cañerías y manantiales" [apartado b) del art. 109 de esta Instrucción] y "la evacuación de aguas y residuos" [apartado c) del art. 109]. *Vid.* también arts. 111, 114 y 191). Posteriormente, mediante Real Orden de 12 de octubre de 1910 (Gaceta de Madrid de 9 de diciembre de 1910) se aprobaron las bases generales para la redacción de los Reglamentos de Higiene, que responden a la necesidad de dar una orientación común y una idea informadora única a la redacción de los mismos para evitar una falta de unidad disgregadora. Por lo que aquí nos interesa, se contienen en esta Real Orden indicaciones sobre las aguas en su apartado IV y en su apartado XV.b).

Téngase en cuenta también la Real Orden de 12 de abril de 1922, por la que se aprueban Instrucciones para la redacción de los Reglamentos municipales sobre instalación de fosas sépticas (Gaceta de Madrid de 26 de abril de 1922), y la Real Orden de 3 de enero de 1923, por la que se mandaron publicar las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los pequeños municipios aprobadas por el Real Consejo de Sanidad en 16 de junio de 1922 (Gaceta de Madrid de 10 de enero de 1923).

¹⁰³A efectos de su autorización, se clasificaban los talleres, fábricas o industrias existentes o proyectados en dos grupos y se adoptaba como criterio clasificatorio -y esto es realmente novedoso- la existencia o no de vertido de aguas residuales que pudiese provocar la contaminación de las aguas. El primer grupo estaba constituido por aquéllos cuyo funcionamiento condicionado podía consentirse en las proximidades de la población, y que no vertían sus productos en las aguas públicas, para cuya autorización bastaba la autorización del inspector municipal. El segundo, por aquellos otros cuya instalación fuese peligrosa a menos distancia de 500 metros de poblado, o cuyas aguas residuales pudiesen impurificar las públicas, para cuya autorización eran necesarios informe de la Junta provincial y autorización del Inspector provincial. La calificación de los establecimientos y, por tanto, su ubicación en uno u otro grupo correspondía a la Junta municipal de Sanidad, que debía adoptar el acuerdo pertinente sobre la base de la información acerca de las condiciones de la industria, taller o fábrica, existentes o proyectados suministrada por el Inspector municipal de Sanidad (*vid.* arts. 141 y 142). Las Juntas Municipales de Sanidad se regulan en el capítulo III de esta Instrucción (arts. 28 a 30); posteriormente, la base 24 de la Ley de 25 de noviembre de 1944, de bases para la organización de la Sanidad, las denominaba Consejos Municipales de Sanidad.

¹⁰⁴Art. 144 de esta Instrucción. Así, aparte de la potestad de autorización que se atribuía a la Administración provincial para los establecimientos del segundo grupo, la Instrucción también preveía la normalización de las condiciones de los establecimientos o industrias de la primera clase, a realizar a nivel provincial (en el Reglamento de Sanidad de cada provincia). En cambio, para la instalación de industrias de la segunda, se preveía una regulación a nivel nacional respecto a las distancias, precauciones generales y singular preservación de la pureza de las aguas públicas. Ésta ha sido una de las determinaciones de la Instrucción de 1904 más resaltada por la doctrina. Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, p. 89.

exigía para la instalación de fosas sépticas¹⁰⁵ la obtención del previo permiso de la Autoridad municipal competente¹⁰⁶. Asimismo, prohibía "el vertimiento directo en los cursos de agua o la filtración en el terreno de los líquidos procedentes de las fosas sépticas o fosos fijos en general, por encerrar dichos líquidos productos pútridos, sustancias tóxicas y un número incalculable de gérmenes, siendo por ello capaces de contaminar las aguas superficiales y las subterráneas" (art. 4), al mismo tiempo que exigía la previa depuración¹⁰⁷ de los líquidos procedentes de los fosos fijos antes de mezclarlos con aguas corrientes o entregarlos al terreno (art. 4) y prohibía su utilización para el riego de terrenos en los que se cultiven hortalizas o frutos que se comen en crudo (art. 5 *in fine*).

Posteriormente, mediante la Real Orden de 3 de enero de 1923, por la cual se publican las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los pequeños municipios, aprobadas por el Real Consejo de Sanidad en 16 de junio de 1922, se realiza una regulación muy detallada sobre la supresión de aguas estancadas (arts. 6 a 8), la alimentación de agua (arts. 32 a 36)¹⁰⁸, la evacuación de aguas sucias (arts. 37 y 38) y la depuración de las aguas residuales -negras e

¹⁰⁵El empleo de los fosos sépticos como sistemas de recogida y tratamiento de las aguas negras "sólo será permitido cuando se carezca de una red cloacal que aleje dichas aguas de los lugares habitados o cuando el ramal más próximo del alcantarillado pase a más de 100 metros del inmueble, cuyas inmundicias líquidas hay que recoger" (art. 2, párrafo primero, Real Orden de 12 de abril de 1922). A estos efectos, la Real Orden muestra su preferencia, higiénicamente, por la circulación de las aguas negras frente a su estancamiento cerca de las viviendas, por lo que los municipios deberán esforzarse para reducir todo lo posible la parte del núcleo habitada en que sea forzoso acudir al empleo de los fosos fijos, extendiendo a tal efecto el desarrollo de las redes cloacales (art. 2, párrafo segundo). La acometida a la alcantarilla, cuando exista, será obligatoria para todas las fincas, con la sola excepción que para las de pequeña importancia señala el párrafo primero de este artículo (art. 2, párrafo tercero).

¹⁰⁶Véase el art. 3 Real Orden de 12 de abril de 1922. Asimismo, este mismo precepto somete las referidas instalaciones a la vigilancia de las autoridades sanitarias provinciales, que podrán prohibir temporalmente el uso de cualquiera de ellas cuando comprobasen que por su funcionamiento defectuoso constituían un peligro para la salud pública. *Vid.* también los arts. 6 a 10 Real Orden de 12 de abril de 1922, que regulan las condiciones técnicas exigibles para la construcción de fosas sépticas.

Por otra parte, esta Real Orden, como garantía para la salubridad, prohibía, con carácter general, el establecimiento de pozos negros para el servicio de edificios de nueva planta (de acuerdo con el art. 12, la justificación de esta prohibición se hallaba en el "serio peligro para la salubridad, tanto de las poblaciones como de las viviendas" que entraña "la existencia de pozos negros que por su general falta de impermeabilidad y descuidado entretenimiento infectan el suelo y contaminan las aguas, dando lugar, en multitud de casos a enfermedades infecciosas de carácter endémico y no pocas veces epidémico"), a partir de la fecha en que entrasen en vigor los Reglamentos para el servicio de fosos sépticos, al mismo tiempo que establecía la necesidad de ir reduciendo el número de los existentes en la actualidad y la obligación de los municipios de más de 5.000 habitantes de imponer, en el plazo máximo de dos años, el establecimiento de fosos sépticos en las condiciones que fijasen los respectivos Reglamentos (art. 12).

¹⁰⁷Se estima la depuración como satisfactoria "1. Cuando el agua depurada no contiene más de 0,08 gramos de materias en suspensión en litro. 2. Cuando después de la filtración sobre papel la cantidad de oxígeno que el agua depurada toma al permanganato de potasio en tres minutos, queda sensiblemente constante y después de siete días de incubación a la temperatura de 30 grados, en frasco cerrado al esmeril. 3. Cuanto antes y después de siete días de incubación a 30 grados, el agua depurada no desprende ningún olor pútrido o amoniacal. 4. Cuando el agua depurada no encierre ninguna sustancia química susceptible de intoxicar los pescados y perjudicar los animales que abrevasen en el curso de agua donde fueran vertidas". *Vid.* nota oficial al art. 6, recogida en *Diccionario de la Administración Española*, Alcubilla, Apéndice de 1922, p. 416/27.

¹⁰⁸No obstante, algunas de las medidas recogidas en materia de "alimentación de agua" carecen de carácter imperativo, siendo simples orientaciones. Así, el art. 34 Real Orden de 3 de enero de 1923 sugiere una serie de medidas que pueden adoptarse para reducirse las causas de contaminación de las aguas de pozo, aunque sin imponerlas. *Vid.* también el art. 36 Real Orden de 3 de enero de 1923.

industriales- (arts. 39 a 48)¹⁰⁹. Se recoge ya una regla que posteriormente encontraremos reproducida en otras normas sectoriales posteriores¹¹⁰, cual es la prohibición, para reducir los riesgos de la contaminación del suelo y del agua subterránea, de verter las aguas residuales directamente en los cursos de aguas (ríos o arroyos) o en pozos absorbentes¹¹¹. Asimismo, se establece la obligación de depuración previa de las aguas negras, "aunque sin forzarla hasta límites que la hicieran excesivamente costosa"¹¹².

Dos años más tarde se aprobó una norma que marcaría un hito fundamental en la normativa española de protección y control de la calidad del agua de la primera mitad del siglo XX: el Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1925, por el que se aprobó el Reglamento de Sanidad Municipal, y que continuó en esta perspectiva puramente sanitaria. Tras reiterar la obligación de que todos los ayuntamientos, en el plazo de seis meses, aprobasen un reglamento sanitario en el cual se atendiesen concretamente las necesidades y condiciones especiales del término municipal¹¹³, regulaba las obligaciones comunes a todos los municipios. De este modo, consideraba como "obligación primordial" de éstos la de "proveer a las poblaciones de agua potable por su composición química y su pureza bacteriológica, y en suficiente cantidad para las necesidades de la vida" y llegaba a precisar que "como la potabilidad química es deficiente en muchas comarcas de España, por excesiva mineralización, los Ayuntamientos estarán obligados a implantar procedimientos que corrijan el defecto excesivo" (art. 5, párrafo primero). Esta preocupación por la pureza del agua se extendía a la captación, conducción y distribución de las aguas destinadas al consumo público, que estarían condicionadas "por la necesidad de evitar a toda costa su contaminación" (art. 5, párrafo segundo).

Por su parte, el art. 6 de este Real Decreto-Ley contenía una prohibición tajante de los vertidos susceptibles de contaminar las aguas sin previa depuración¹¹⁴, ya anticipada, por

¹⁰⁹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, deduce algunas importantes consecuencias de la regulación contenida en esta Real Orden: "*se tienen únicamente en cuenta la previa actividad doméstica como causante de la eventual contaminación, y el posterior consumo humano (la salubridad se manifestaría en parámetros principalmente microbiológicos); en este sentido, la ausencia de otras perspectivas distintas de la puramente sanitaria es característica de esta regulación*" (p. 16).

¹¹⁰*Vid.*, por ejemplo, el art. 6 Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1925, por el que se aprobó el Reglamento de Sanidad Municipal (Gaceta de Madrid de 17 de febrero de 1925) y el art. 17 RAMINP.

¹¹¹"Salvo en los casos en que el volumen de estas aguas impuras sea muy inferior (20 veces como mínimo) al que en época de estiaje llevan dichos cursos de agua o los citados pozos se encuentren a gran distancia (500 o más metros) de todo poblado y nivel inferior al de éstos" (art. 39 Real Orden de 3 de enero de 1923).

¹¹²Véase el art. 39 Real Orden de 3 de enero de 1923. Este mismo precepto prevé los procedimientos que podrán emplearse para la depuración, cuya elección depende de las circunstancias que en cada caso concurran. Véanse arts. 40 a 48, donde se regulan minuciosamente las características técnicas de los diversos mecanismos de evacuación y depuración de aguas residuales.

¹¹³*Vid.* art. 1 Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1925. *Vid.* también su art. 2, de acuerdo con el cual debían comprenderse en las Ordenanzas municipales "las disposiciones relativas a policía sanitaria de vías públicas, mercados, mataderos, viviendas, tiendas de comestibles, establecimientos públicos, fábricas e industrias insalubres".

¹¹⁴MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 481-482, pone de relieve cómo en el art. 6 Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1925 se pone de manifiesto una idea que en la actualidad ha adquirido importancia capital en nuestro Derecho Ambiental: frente al principio de quien contamina paga, que se había recogido en algunas disposiciones sectoriales anteriores en materia de pesca

ejemplo, en la Real Orden de 3 de enero de 1923 y que, posteriormente, se generalizaría en el RPAC y en la Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales, además de volver a recogerse en otras disposiciones de carácter sectorial¹¹⁵. Se materializa, en definitiva, en este precepto, el principio de interdicción de la contaminación, que será uno de los ejes alrededor de los cuales se articulará la intervención administrativa sobre los vertidos. Asimismo, este Real Decreto-Ley reguló con minuciosidad las características técnicas de la eliminación y tratamiento de aguas residuales¹¹⁶, aunque no recogió estándares para la limitación de contaminación a las aguas -sí, en cambio, en sede de contaminación atmosférica, en el art. 19-¹¹⁷.

Posteriormente, la Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases para la organización de la Sanidad Nacional, continuaría en esta línea de preocupación por la calidad del agua en tanto que garantía de la salubridad pública, organizando las competencias relativas al control de la calidad de las aguas potables y a la evacuación de las aguas residuales. Aunque con un grado de detalle muy inferior¹¹⁸ al contenido en las normas que la precedieron y, sobre todo, en el Real Decreto-ley de 9 de febrero de 1925¹¹⁹, volvió a ocuparse de la temática de las aguas potables y el saneamiento en la Base 27¹²⁰.

fluvial [*vid. infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B. d) de este mismo capítulo], se afirma la necesidad de evitar a toda costa la contaminación, para lo cual resulta necesario que el vertido se depure previamente.

La necesidad de previa depuración de los vertidos trasluce en otros preceptos del mismo Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1925, como el art. 5, el 8 o el 9. Sin embargo, el Reglamento permite excepcionar la carga previa de depuración en algunos casos: en primer lugar, en aquellos supuestos en que pudiera aprovecharse la capacidad de autodepuración del cauce, excepción que posteriormente también se recogerá en el art. 17 RAMINP [*vid. infra* apartado III.1.2.3, epígrafe B.d) de este mismo capítulo]; en segundo lugar, se prevé que "Cuando la evacuación de las aguas residuales pueda hacerse en el mar, la depuración no es indispensable, pero la orientación, situación y longitud del emisario dentro del mar, se tendrán en cuenta las condiciones de las marcas, para evitar las descargas al descubierto y el refluo a la orilla de los materiales vertidos. Será preciso, asimismo, tomar en cuenta la existencia de parques ostrícolas y criaderos de mariscos para situar el desagüe del emisario en condiciones que impidan la contaminación de dichos parques" (art. 9, párrafos tercero y cuarto).

¹¹⁵Por ejemplo, en la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942, art. 6, y en su Reglamento de 6 de abril de 1943, art. 15; y en el Decreto de 30 de noviembre de 1961, por el que se aprueba el RAMINP, art. 17.

¹¹⁶Véanse los arts. 9 a 15 Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1925. Como ha indicado MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, el Reglamento de Sanidad Municipal "*da instrucciones de gran precisión técnica sobre las características de la depuración, recogiendo criterios sumamente avanzados para la época, que desgraciadamente tuvieron nula efectividad práctica*" (pp. 77.78).

¹¹⁷MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 77-78.

¹¹⁸MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 482, señala que posiblemente este inferior grado de precisión que se aprecia en la Ley de Bases de Sanidad Nacional respecto a otras normas anteriores sea debido a la circunstancia de que precisamente era una Ley de "Bases".

¹¹⁹Gaceta de Madrid de 17 de febrero de 1925.

¹²⁰Respecto al saneamiento, se precisaba que "La eliminación de las aguas residuales y su tratamiento se proyectará en la forma y grado preciso, cualquiera que sea el sistema empleado para proteger no solamente al núcleo para el que se destine el saneamiento, sino también a aquellos otros que pudieran ser afectados por la polución de las aguas en las que se efectúe el vertido"; y se establecía una íntima conexión entre el abastecimiento y el saneamiento, ya que "Todo plan de saneamiento tendrá como condición previa un abastecimiento de aguas adecuadamente resuelto". Por último, en relación con las obras de ingeniería y arquitectura sanitaria, la Base 28 recogía una importante potestad de tutela en relación con los proyectos de obras de saneamiento y depuración de aguas residuales, para la Administración sanitaria. Establecía esta Base que "serán intervenidos e inspeccionados por la Dirección General de Sanidad todos los proyectos, obras y

b) La legislación minera: la preocupación por el control de los vertidos procedentes de la industria minera

Desde la peculiar perspectiva de las instalaciones mineras, se introdujo, poco después de la aprobación de la LA 1879, un importante bagaje normativo, con anticipaciones importantes por lo que respecta al control de los vertidos, que posteriormente se generalizarían, con la aprobación del RPAC, a todos los establecimientos industriales. En efecto, son muchas las disposiciones que se dictaron para evitar las alteraciones que la industria minera podía causar en perjuicio de la salubridad pública e, incluso, de otras industrias en las aguas.

En este sentido, el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento e infección de aguas y sobre aterramiento y ocupación de los cauces con los líquidos procedentes del lavado de minerales o con los residuos de las fábricas¹²¹, aunque referente a las explotaciones mineras, supuso un paso importante para la regulación de la calidad de las aguas y, en especial, de los vertidos. Este Real Decreto contempla un importante abanico de técnicas para la intervención sobre la calidad de las aguas, tanto de carácter preventivo como represivo. Entre las primeras, podemos mencionar el establecimiento de una prohibición general de contaminar las aguas¹²² y el sometimiento a autorización administrativa de los vertidos procedentes de establecimientos industriales¹²³. Entre las segundas, se hallan el establecimiento de determinadas medidas de

servicios en cuanto afecten a su cometido, como son (...) abastecimiento y depuración de aguas potables, alcantarillado, depuración de aguas residuales, limpieza recogida y tratamiento de basuras, saneamiento de terrenos (...) dependiendo del Ministerio de Gobernación su aprobación y funcionamiento desde el punto de vista sanitario, conforme a lo que se establezca por la legislación de Administración local".

¹²¹Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización en materia de aguas públicas", trabajo publicado inicialmente en la *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 47 y ss., completado y recogido posteriormente en *Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, Tecnos, 1966, p. 328, -las referencias se hacen a este último-, señala que este Real Decreto debe relacionarse con las funciones que en materia de policía encomendaba la LA 1879 al Ministerio de Fomento.

¹²²El art. 1 Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 prohíbe "a los dueños de minas y fábricas de toda clase que viertan al cauce de arroyos, ríos, rías y bahías las aguas turbias o sucias procedentes del lavado de minerales o de las preparaciones industriales que en aquéllas se verifiquen". Seguidamente, tras establecerse esta prohibición general en el artículo primero, esta norma permite, en el art. 2, algunas excepciones haciendo posible el desagüe en los cauces públicos "cuando los líquidos que en ella se viertan no contengan en suspensión o en disolución materias que enturbien o contaminen el agua de la corriente superficial, con perjuicio de los usos generales de la misma, de la navegación, de la pesca o de los aprovechamientos preexistentes legalmente establecidos". Asimismo, el art. 17 prohíbe "arrojar a las márgenes, orillas y alveos de las corrientes públicas los escombros procedentes del laboreo de minas, así como las escorias, detritos y residuos de toda clase de fábricas industriales", si bien los arts. 18 y 19 prevén algunas excepciones. Por su parte, el art. 11, permitía el vertido de aguas y fangos procedentes del lavado de minerales en las marismas, situándose en la línea inicial de ausencia de protección de las marismas y desecación. Sobre ello, véase MARTÍN MATEO, R., "La protección de las zonas húmedas en el ordenamiento español", en *Revista de Administración Pública*, núm. 96, p. 15; DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*; y CALVO CHARRO, M., *Régimen jurídico de los humedales*, Madrid, BOE, 1995. Por su parte, el art. 12 muestra su preferencia por que los vertidos se realicen al mar y no a los cauces.

¹²³La prohibición general de verter a los cauces públicos "las aguas sucias y materias residuales de cualquier género, procedentes de fábricas industriales" establecida en el art. 13 únicamente podía levantarse mediante la obtención de una autorización, cuyo otorgamiento correspondía al Gobernador civil, previa instrucción del procedimiento administrativo establecido a tal efecto. Además, este precepto establecía la exigencia de depuración previa, ya que a la solicitud de autorización debía adjuntarse una Memoria en que se expresase la

vigilancia, al efecto de comprobar cómo se efectuaba la salida de las aguas turbias o sucias en los cauces públicos y denunciar las transgresiones que se cometiesen¹²⁴, así como la previsión de un régimen sancionador¹²⁵ y de responsabilidad¹²⁶. Por último, también se

cantidad y calidad de las sustancias vertidas y se describiese el procedimiento de depuración a emplear para evitar la infección de la corriente, exigiéndose también que se acompañasen los planos necesarios, que diesen idea de las obras con aquel fin proyectadas. A la exigencia de previa depuración se refiere también el art. 3 Reglamento de enturbiamiento de 1900. Sobre los procedimientos y las condiciones en que debe efectuarse la depuración, véanse arts. 14 y 15. Se denota en este Reglamento una ausencia de parámetros objetivos para el otorgamiento de la autorización de vertido -carencia que, por otra parte, va a ser una constante de nuestro sistema hasta la aprobación del RAMINP-, de tal manera que serían los órganos competentes en cada caso los que fijarían las condiciones de vertido, con una inmensa libertad. Así lo ratifica el art. 6, al facultar al Ingeniero Jefe de Obras Públicas de la provincia para que "determinando en cada caso particular, según sus circunstancias peculiares el grado de pureza que requiera el agua que haya de verterse en los cauces públicos, pueda conceder el permiso de evacuarla". Sobre el subjetivismo de los órganos competentes para fijar las condiciones del vertido advierte MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, pp. 10-11, quien señala como norma paradigmática que demuestra el arbitrio de los órganos en cada caso competentes, precisamente el art. 6 Reglamento sobre enturbiamiento de 1900.

¹²⁴*Vid.* art. 32 Real Decreto de 16 de noviembre de 1900.

¹²⁵El Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 consideraba como falta penable "el hecho de enturbiar o inficionar el agua de cualquiera corriente pública con las procedentes del lavado de minerales o con los residuos de fábricas industriales". La Administración podía imponer hasta 500 pesetas de multa, según la gravedad de la falta cometida, y en caso de reincidencia prohibir la evacuación, impidiéndola, si fuera necesario (art. 31). En la Sentencia del TS de 25 de noviembre de 1965 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Giménez Asenjo; Aranzadi 5372) se confirma una sanción impuesta por la Administración a una Sociedad por el vertido directo de dos desagües de su lavadero de carbón al río Sil sin decantación previa, produciendo el enturbiamiento de las aguas y ofreciendo un riesgo seguro de aterramiento del embalse o embalses existentes aguas abajo, sin que el Tribunal admita las alegaciones del recurrente fundamentadas en la circunstancialidad con que se produjo dicho desagüe, por avería del sistema de decantación que posee instalado, con ocasión del reconocimiento practicado y con el arrastre de los escombros consecuencia de avenidas del río Sil, excluidas por tanto, de su responsabilidad. Establece en el considerando 3º *"Que, hallándose expresamente prohibida por el art. 1 del R.D. de 16 de noviembre de 1900, a los dueños de minas y fábricas de toda clase verter el cauce de arroyos, ríos, rías y bahías las aguas turbias o sucias procedentes del lavado de minerales o de las preparaciones industriales que aquéllos verifiquen (art. 1), y en el art. 17 se prohíbe, igualmente arrojar a las márgenes, orillas, y álveos de las corrientes públicas los escombros procedentes del laboreo de minas; calificándose como falta penable el hecho de enturbiar o inficionar el agua de cualquier corriente pública con las procedentes del lavado de minerales, es preciso concluir, una vez sentada la conducta del actor, en el sentido expuesto en los anteriores considerandos la corrección con que ha obrado la Administración al sancionarla tal como lo ha sido, con lo que se impone la confirmación de la resolución recurrida"*.

¹²⁶Los arts. 25 a 29 Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 articulan un régimen de responsabilidad civil "para resarcir los daños que a los propietarios del suelo y usuarios de aguas irroguen los dueños de minas" (art. 25, que para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El medio ambiente urbano y las vecindades industriales", *cit.*, p. 77, consagra bajo una forma nueva, la vieja *cautio damni infecti* del Derecho romano). Para hacer efectiva esta responsabilidad, se preveía que los dueños de minas pudiesen concertarse tanto con los Ayuntamientos perjudicados, "construyendo al efecto las fuentes, lavaderos de ropa y abrevaderos de ganado que sean necesarios para el servicio público", como con los propietarios ribereños, "sobre la cuantía de la indemnización que hayan de abonarles" (art. 25). Asimismo, se recogía la posibilidad de que las personas que se creyeran perjudicadas en cualquiera de sus bienes con ocasión del lavado de minerales o la formación de escombreras, si no se hubieran concertado privadamente con el causante del daño, pudiesen reclamar ante el Gobernador civil de la provincia la indemnización a que considerasen tener derecho. Se une, pues, a la vía judicial ordinaria para reclamar los eventuales daños producidos, este peculiar mecanismo ante el Gobernador Civil, consagrándose, como ha indicado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El medio ambiente urbano y las vecindades industriales", *cit.*, p. 78, una doble vía -administrativa y judicial- para hacer efectiva la responsabilidad. Ahora bien, la utilización de ambas vías es alternativa, circunstancia que deriva del art. 29, que prohíbe explícitamente su utilización simultánea. Junto a este régimen de resarcimiento de los daños provocados por las actividades mineras, el art. 21 también preveía la obligación de restauración

preveía en esta norma la posibilidad de suspensión de la actividad de lavado de minerales si transcurría el plazo de seis meses decretado para que los dueños de las concesiones mineras cuyas instalaciones no reuniesen las condiciones exigidas por el Real Decreto ejecutasen las obras que fuesen necesarias a fin de dar cumplimiento a los requisitos establecidos¹²⁷.

En relación a las actividades mineras, debe mencionarse también el Decreto de 23 de agosto de 1934, mediante el cual se aprobó el Reglamento de policía minera y metalúrgica¹²⁸, cuyo art. 226¹²⁹ obligaba a que los dueños de minas y fábricas comprendidas en su ámbito de aplicación que vertiesen al cauce de arroyos, ríos, rías, bahías, etc., las aguas turbias o sucias procedentes de la concentración de minerales o de las preparaciones industriales que en aquella se verificasen, se sometieran a las siguientes prescripciones:

-Necesidad de obtención de concesión administrativa para utilizar aguas de dominio público para la concentración de minerales.

-Necesidad de depurar las aguas "por sedimentación o por otros medios", con el objeto de evitar perjuicios a los aprovechamientos posteriores, abastecimientos de poblaciones, riegos o usos industriales.

-Necesidad de que las aguas residuales de las fábricas, cuando lleven en disolución sustancias nocivas, se depuren para su eliminación de acuerdo con las normas que fije la Jefatura de Minas y apruebe la Superioridad.

Posteriormente, el Decreto de 9 de agosto de 1946, por el que se aprueba el Reglamento general para el Régimen de la minería¹³⁰, remitió expresamente a la aplicación de las prescripciones del Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 sobre enturbiamiento e infección de aguas públicas y sobre aterramiento y ocupación de cauces públicos, para los concesionarios, en cuanto al vertido de aguas a los cauces públicos, lavado de minerales y formación de escombreras en dichos cauces¹³¹.

de los ríos y rías parcialmente aterrados por la acumulación en sus cauces del lodo procedente del lavado de minerales por parte de quienes hubieran causado el daño.

El Real Decreto de 16 de noviembre de 1900 prevé, además, un régimen de responsabilidad de los dueños de concesiones mineras frente a la Administración por la contaminación de las aguas. Efectivamente, el art. 30 establecía que "aun cuando los dueños de concesiones mineras tengan satisfechas todas las reclamaciones de abono de daños que les hayan hecho los Ayuntamientos y particulares, no quedarán por ello exentos de responsabilidad para con la Administración si enturbiaran o contaminaren el agua de las corrientes públicas, estando obligados a cumplir cuantas prescripciones se les ordenen para que aquella conserve el grado de pureza en cada caso se juzgue necesario". De este modo, la satisfacción de indemnizaciones por los daños privados causados no eximía de la eventual responsabilidad frente a la Administración por los daños causados a bienes públicos.

¹²⁷Vid. la Disposición transitoria Real Decreto de 16 de noviembre de 1900.

¹²⁸Gaceta de Madrid de 29 de agosto de 1934.

¹²⁹De manera tácita, en el art. 226 de este Decreto existe una remisión al Reglamento de 1900. En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión. de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 124.

¹³⁰BOE núm. 251, de 8 de septiembre de 1946.

¹³¹Véase el art. 129 Decreto de 9 de agosto de 1946. Nótese la larga vigencia del Real Decreto de 1900, a cuya aplicación se remiten de manera tácita el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica de 1934 y de manera expresa el Reglamento general para el Régimen de la Minería de 1946, así como también el art. 11 RPAC. El Reglamento de 1900 sería derogado por el Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre (BOE de 2 de enero de 1986; rectificación de errores en BOE de 4 de febrero de 1986).

En la actualmente vigente Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas¹³² también se encuentran algunas referencias genéricas a la protección del medio ambiente¹³³ aunque no se ofrece un tratamiento específico a la problemática de las aguas residuales derivadas de las instalaciones mineras, por lo que será de aplicación la legislación general de aguas.

c) La legislación local: la atribución de responsabilidades a los Municipios en materia de vertidos

Otra de las vías de protección de las aguas que se desarrolló en el marco de la LA 1879 fue la constituida por la legislación de régimen local, que supuso la atribución a los Municipios de importantes competencias en materia de sanidad e higiene. Durante la vigencia de esta Ley son tres las normas más importantes que han abordado la cuestión de las competencias locales en esta materia¹³⁴, centradas, fundamentalmente, en torno al alcantarillado, aunque la normativa anterior ya había incluido algunas responsabilidades municipales al respecto¹³⁵. En primer lugar, el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, de 8 de marzo de 1924,

¹³²BOE núm. 176, de 24 de julio. Mediante Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, se aprobó el Reglamento de desarrollo de esta Ley, con el nombre de Reglamento general para el régimen de la minería (BOE núm. 295, de 11 de diciembre de 1978).

¹³³Entre las referencias a la protección ambiental, pueden destacarse las contenidas en los siguientes preceptos: arts. 5.3 ("El Ministerio de Industria realizará los estudios oportunos para fijar las condiciones de protección del medio ambiente, que serán imperativas en el aprovechamiento de los recursos objeto de esta Ley..."); 17.2 ("La Delegación Provincial, previa identificación del terreno y comprobación de su titularidad, otorgará, una vez clasificado el recurso mineral existente, la autorización de explotación, imponiendo, si proceden, las condiciones oportunas en orden a la protección del medio ambiente"); 20.2.a); 33.2 ("La Delegación Provincial, previa comprobación sobre el terreno y transcurrido que sea el período de información pública, elevará el expediente, con su informe, para resolución de la Dirección General de Minas, la cual podrá otorgar o denegar la autorización, imponiendo en el primero de los casos las condiciones necesarias para el aprovechamiento racional de los residuos y, en especial, las medidas adecuadas en orden a la protección del medio ambiente"). Art. 32.2, 34.3, 66 y 69, 81, 110.1, 112.

También la Ley 21/1974, de 27 de junio, sobre investigación y aprovechamiento de hidrocarburos (BOE núm. 155, de 29 de junio de 1974), en su Disposición adicional 3ª, remite a un futuro Decreto la fijación de las condiciones de protección del medio ambiente.

¹³⁴Seguimos en este punto a FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", Madrid, Civitas, 1996, pp. 311-312.

¹³⁵Desde el primer tercio del siglo XIX, aun antes de la aprobación de una Ley general de aguas, la legislación de régimen local mostró una creciente preocupación sobre la problemática de la calidad de las aguas, referida en concreto al saneamiento de aguas residuales, tradicionalmente configurado como competencia municipal. Podríamos situar el punto de partida en el Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813, por el que se aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, norma con la que se inicia el régimen local español moderno. Esta norma atribuye a los Ayuntamientos "la policía de salubridad y comodidad", para lo cual, entre otras cosas, deberán cuidar "de la desecación, o bien de dar curso a las aguas estancadas o insalubres", "de remover todo lo que en el pueblo o en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados" (art. I del Capítulo I), así como "de que estén bien conservadas las fuentes públicas, y haya la conveniente abundancia de aguas, tanto para los hombres como para los animales" (art. V del Capítulo I). Estas competencias se recogerán en un sentido prácticamente idéntico en el Decreto XLV de 3 de febrero de 1823, por el que se aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, calificado por la doctrina como "*bandera del liberalismo español durante la primera mitad del siglo XIX*" (GALLEGO ANABITARTE, A., "El Derecho español de aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 262). *Vid.* LOPERENA ROTA, D., "La protección de la salud y el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona en la Constitución", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Madrid, Civitas, 1991, p. 1460. Posteriormente, el Real Decreto de 23 de julio de 1835 para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino atribuye a los Ayuntamientos las facultades de

reitera las tradicionales competencias municipales sobre salubridad e higiene, concretamente sobre "abastecimiento de aguas y destino de las residuales" y "alcantarillado" (art. 150.10), siendo este último susceptible de municipalización con monopolio (art. 170). Y considera como obligación mínima sanitaria de los Ayuntamientos con menos de 15.000 habitantes, la evacuación en condiciones higiénicas de las aguas negras y materias residuales [art. 201.b)] y en los de más de 15.000 habitantes, además, la

cuidar "de la salubridad, limpieza y ornato de los pueblos, y sus paseos públicos" (art. 48.4), así como "procurar el mejor surtido de aguas potables y abundantes para el servicio del pueblo" (art. 48.6). En este mismo año se aprueba el Real Decreto de 21 de septiembre de 1835, sobre el modo de constituir y formar las Diputaciones, que aunque no atribuye competencias a las Diputaciones en el área de protección de la calidad de las aguas o saneamiento, les otorga la competencia para "evacuar cuantos informes se les pidiesen por el Gobierno, o de orden suya, o por el Gobernador civil", así como para informar dando su dictamen, entre otros asuntos, "en expedientes sobre desecar terrenos pantanosos" (art. 27.13). Señala LOPERENA ROTA, D., "La protección...", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", tomo II *cit.*, que esta normativa local extremadamente centralista no reconocía autonomía municipal y evidenciaba una concepción de los Ayuntamientos "*como órganos subordinados a las Administraciones Superiores*" (p. 1460). La Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, sancionada en Barcelona el 14 de julio de 1840 (puesta en vigor por el Real Decreto de 30 de diciembre de 1843 mandando que se ponga en ejecución la ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos sancionada en Barcelona, con algunas modificaciones. Téngase en cuenta también la Real Orden de 31 de diciembre de 1843 dictando varias disposiciones para que se ponga en ejecución la ley de ayuntamientos) no hace expresa atribución de competencias a los Ayuntamientos en materia de higiene y salubridad, pero sí contiene una atribución genérica como es "la formación de las ordenanzas municipales, en que se comprenden la policía urbana y rural" (art. 63.1) y donde cabría entender incluida la policía de salubridad. Y se recoge entre las atribuciones de los alcaldes la de "cuidar de todo lo relativo a policía urbana y rural, conforme a las leyes, reglamentos y disposiciones de la autoridad superior y ordenanzas municipales" (art. 69.3) y entre las de los alcaldes pedáneos "cuidar de la policía urbana y rural, de la seguridad pública y demás objetos de buen gobierno; cumpliendo las órdenes e instrucciones que les comunique el alcalde del término municipal". Este esquema se mantendrá de forma muy similar en las Leyes de 8 de enero de 1845, de organización y atribuciones de los Ayuntamientos (arts. 74.5 y 81); de 5 de julio de 1856, de Ayuntamientos (arts. 126.3 y 10 y 127.6); y de 25 de septiembre de 1863, sobre gobierno y administración de las provincias (téngase en cuenta el Real Decreto de 25 de septiembre de 1863, aprobando el Reglamento para la ejecución de la Ley relativa al Gobierno y administración de las provincias). Será a partir de la aprobación de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870, con posterioridad a la aprobación de la primera Ley de Aguas española, cuando se adviertan importantes mejoras de técnica legislativa en la atribución de competencias municipales. El art. 67.1 de esta Ley recoge dentro de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, y en particular cuanto tenga relación con el "establecimiento y creación de servicios municipales, referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales, y seguridad de las personas y propiedades", recogiendo entre ellos el empedrado, alumbrado y alcantarillado (apartado II) y el surtido de aguas (III); así como con la "policía urbana y rural, o sea cuando tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo". Este esquema se repite posteriormente en la Ley de 16 de diciembre de 1876, reformando las Leyes municipal y provincial de 20 de agosto de 1870 (el contenido del art. 72.1 coincide con el del 67.1 y el del 72.2 con el 67.2. Ténganse en cuenta la Ley de 2 de octubre de 1877, autorizando al Ministro de la Gobernación para publicar las leyes orgánicas Municipal y Provincial, incorporando a su texto las reformas comprendidas en la de 16 de diciembre de 1876; y el Real Decreto de 2 de octubre de 1877, disponiendo que se inserten en la Gaceta de Madrid de Madrid las leyes orgánicas Municipal y Provincial, en la forma preceptuada en ley de la misma fecha), pocos años antes de la aprobación de la LA 1879. (La legislación de régimen local del siglo XIX la hemos consultado en la obra de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Legislación administrativa española del siglo XIX", *cit.*, pp. 689-996). *Vid.* la completa exposición de la normativa histórica local relativa al saneamiento realizada por SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 249-274. Téngase en cuenta que, además de la legislación propiamente de régimen local, también la legislación sanitaria, al regular el saneamiento lo situaba en el ámbito de responsabilidad municipal. *Vid. supra* el apartado a) de este mismo epígrafe.

desaparición de los pozos negros y su sustitución gradual por sistemas modernos de depuración y eliminación de las excretas (art. 204).

En segundo lugar, la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 incluye como competencia municipal la ejecución de obras y servicios relativos a salubridad e higiene, aguas potables y residuales y alcantarillado [art. 101.F, párrafo b)] y recoge entre las obligaciones mínimas municipales la evacuación de aguas negras y materias residuales, clausura de pozos antihigiénicos y supresión de aguas estancadas (art. 110).

En tercer lugar, el Texto Refundido de la Ley de Régimen Local de 1955 atribuye a los Ayuntamientos la competencia sobre la "salubridad e higiene, aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados, piscinas y baños" [art. 101.c)]. Asimismo, configura como servicio municipal de prestación obligatoria en todos los municipios de más de 5.000 habitantes el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado [art. 103, párrafos a) y b)]. El alcantarillado se incluye entre los servicios susceptibles de ser municipalizados con monopolio (art. 166.1) y de ser gestionados directamente a través de funcionarios y agentes municipales (art. 172). Además, se impone la cooperación de la Diputación Provincial a la efectividad de los servicios municipales obligatorios, entre los que el alcantarillado tiene carácter preferente.

d) La legislación pesquera: el control de los vertidos desde la perspectiva de protección de la riqueza piscícola

Si bien en la protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación por vertidos predominaba, en principio, como hemos visto, la vertiente sanitaria, posteriormente van a incorporarse otras perspectivas. Entre ellas, cabe destacar la introducida por la legislación de pesca, cuya finalidad es la defensa de la pureza de las aguas como medio de protección de la riqueza piscícola, "*tanto en cuanto posible uso especial de las aguas, como en cuanto uso privativo de las mismas*"¹³⁶. A través de la intervención administrativa sobre la pesca, sobre todo a partir de la aprobación de la Ley de pesca fluvial de 20 de enero de 1942, se va a institucionalizar otra línea de intervención sobre la protección de las aguas¹³⁷.

En la legislación de protección de la pesca hallamos un importante elenco de técnicas de intervención administrativa cuyo fin último es la protección de la calidad de las aguas como medio para proteger la población fluvial. Algunas de ellas, con un claro talante preventivo, se dirigen a establecer medidas contra la contaminación de las aguas por vertidos, en aras a evitar *ex ante* los efectos perjudiciales para la riqueza piscícola. Otras, por el contrario, actúan *ex post*, cuando el daño ya se ha producido. Entre las primeras, cabe mencionar el establecimiento de una prohibición de contaminación, así como la obligación de adopción de medidas correctoras con el objeto de anular o disminuir los daños a la fauna piscícola¹³⁸.

¹³⁶MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la calidad de las aguas", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 6-7, 1995, p. 14.

¹³⁷En este sentido, MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 321.

¹³⁸El art. 6 Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 prohíbe "alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas, con cualquier fin, materiales o sustancias nocivas [la jurisprudencia del TS ha establecido que la declaración de nocividad corresponde a la Administración. *Vid.* por todas la Sentencia de 28 de enero de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D.

Se impone así la prohibición de vertidos sin previa depuración como máximo exponente del principio de prevención aplicado a la tutela del medio hídrico.

Juan Becerril y Antón-Mirallas; Aranzadi 1067), considerando 3º] a la población fluvial". Al mismo tiempo, establece la obligación de los dueños de las instalaciones industriales de "montar los dispositivos necesarios para anular o aminorar los daños que a la riqueza piscícola pudieran causarse"¹³⁸. Como ha establecido el TS en la Sentencia de 10 de diciembre de 1964 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando; Aranzadi 5759) *"el art. 6 de la Ley de Pesca Fluvial establece una prohibición, cual es la de alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas con cualquier fin materiales o sustancias nocivas a la población fluvial, e impone una obligación, consistente en que los dueños de los establecimientos industriales tienen que montar los dispositivos necesarios para anular o disminuir los daños que a la riqueza piscícola pudieran ocasionarse, agregando que cuando no hubiera posibilidad de armonizar los intereses agrícolas con los de los concesionarios de las industrias y explotaciones y éstas por su importancia en la riqueza nacional deban ser preferidas, quedarán los mismos obligados al pago del canon anual de resarcimiento de daños cuya cuantía fijará la Dirección General de Montes en expediente tramitado con audiencia de los interesados"* (considerando 3º). En idéntico sentido, la Sentencia del TS de 8 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 1674), considerando 3º.

Con anterioridad, el art. 13 Ley de 27 de diciembre de 1907, de Pesca Fluvial, había prohibido "alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias, o vertiendo en ellas con cualquier fin materiales o sustancias perjudiciales o nocivas a la pesca, a no ser que se ejecuten en virtud de un derecho reconocido y reglamentado por la Administración pública o que por ella se reconozca, previa demostración de señalada conveniencia, bajo el punto de vista de los intereses del país y con la debida indemnización de daños y perjuicios". En este precepto de la Ley de 1907 se recoge una postura claramente tolerante de la contaminación si los intereses nacionales así lo aconsejan. MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, ha puesto de relieve que precisamente en esta Ley se manifiesta el conflicto entre intereses industriales y medio ambiente y *"la balanza se inclina a favor de las actividades industriales, aceptándose la alteración de la calidad de las aguas con residuos industriales cuando ello fuera conveniente para los intereses del país"* (p. 17). *Vid.* también el art. 77 del Reglamento para la aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1907, de 7 de julio de 1911. Aunque en su apartado primero este precepto meramente reproduce el art. 13 de la Ley, en los apartados segundo y tercero establece ejemplos de residuos y vertidos que debían considerarse nocivos en la medida en que se consideraban reconocidamente dañinos y contrarios al desarrollo y fomento de los peces. Por su parte los arts. 78 y 79 recogen medidas preventivas para evitar el vertido de tales residuos en las corrientes de agua y el art. 80 dispone que "En los casos en que hubiere absoluta imposibilidad de dar exacto cumplimiento a lo preceptuado por los artículos precedentes, se formará por la Jefatura del servicio piscícola el oportuno expediente demostrativo de dicha imposibilidad, en el cual se hará constar el correspondiente justiprecio de los daños y perjuicios que se irroguen a la pesca fluvial, y el importe de aquéllos se abonará al Estado, en el caso de que se trate de aguas de dominio público, por el dueño de la industria que los ocasione".

Las escuetas previsiones recogidas en el art. 6 Ley de Pesca Fluvial de 1942 han sido desarrolladas por el Reglamento de la Ley de Pesca Fluvial, aprobado por Decreto de 6 de abril de 1943 [los arts. 15 a 21 y 111 a 114 de este Decreto fueron modificados por el Decreto 2237/66, de 13 de agosto (BOE de 10 de septiembre); los arts. 23, 42 y 47, por el Decreto de 26 de enero de 1946 (BOE de 5 de febrero); los arts. 39, 40, 61, 63, 64, 67 a 72, por el Decreto de 16 de junio de 1950 (BOE de 13 de julio); los arts. 60 y 62, por el D. de 12 de febrero de 1954 (BOE de 2 de marzo, rectificado el 3 de marzo de 1954)] en sus arts. 15 a 21¹³⁸. Son diversos los aspectos a destacar de la regulación contenida en el mismo. En primer lugar, se reitera la prohibición de incorporar a las aguas sustancias susceptibles de perjudicar a la fauna piscícola (art. 15, párrafo primero) sin previa depuración. Por ello, obliga a las empresas cuyas instalaciones viertan o puedan verter sus residuos de fabricación o explotación a las aguas continentales de forma tal que perjudiquen o puedan perjudicar a la fauna piscícola a "adoptar los dispositivos precisos para anular o aminorar dichos perjuicios" (art. 15, párrafo segundo). En segundo lugar, se establecen una serie de plazos para la adopción de medidas depuradoras por parte de las industrias o explotaciones ya establecidas (art. 17) y una serie de requisitos para las de nueva instauración. Entre ellos, debe señalarse la exigencia de informe preceptivo del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza con carácter previo al otorgamiento de la concesión de vertido de aguas residuales o de residuos de explotación industrial que puedan incorporarse a los cauces públicos, así como la obligación de los dueños de estas industrias de adoptar las medidas precisas para que se cumplan los criterios cualitativos y cuantitativos previamente señalados por el Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza (art. 19).

Sin embargo, a esta prohibición de contaminación se va a añadir un importante matiz -y entramos ya en los mecanismos que actúan *a posteriori*-, ya que "si no hubiera posibilidad de armonizar los intereses acuícolas con los de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos y dueños de industrias y explotaciones, y éstas por su importancia en la riqueza nacional deban ser preferidas, quedarán obligados los concesionarios y dueños al pago de un canon anual, en concepto de resarcimiento de daños, cuya cuantía fijará la Dirección General de Montes¹³⁹, a propuesta de las Jefaturas del Servicio Piscícola, con audiencia del interesado"¹⁴⁰. Se recoge, en consecuencia, la posibilidad de excepcionar la exigencia general de previa depuración mediante el pago de un canon anual¹⁴¹, situación que denota, en palabras del profesor MARTÍN MATEO un "*cierto fatalismo ecológico*", en la medida en que se admite "*la posibilidad nada menos de que los vertidos autorizados puedan destruir total o parcialmente las especies fluviales*"¹⁴², con el peligro de que el canon se convierta en legitimador del derecho a contaminar¹⁴³. Este canon por vertimiento de residuos nocivos a la riqueza piscícola de las aguas públicas, que ha sido categorizado por la jurisprudencia como "*compensación resarcitoria de los daños y perjuicios que se causan*"¹⁴⁴, "*no legitima a la Empresa para efectuar eliminación de aguas residuales (...)*

¹³⁹La Sentencia del TS de 24 de abril de 1969 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José María Cordero de Torres; Aranzadi 2060) ha ratificado la competencia del Ministerio de Agricultura para la fijación de la cuantía del canon de vertido. En este caso concreto, la sociedad obligada al pago de este canon, pretendía la anulación de la resolución que fijaba el pago del canon, alegando, entre otras cuestiones, la supuesta incompetencia del Ministerio de Agricultura, entendiendo que correspondía al de Obras Públicas, por encontrarse los peces muertos objeto de la denuncia inicial en la zona marítimo-terrestre. El TS desestima esta alegación por la inexactitud fáctica de su fundamentación, pues "*los daños se han causado en el curso del río Guadalhorce con independencia de que parte de la fauna piscícola destruida haya sido arrastrada a su desembocadura y nunca se ha negado anteriormente la competencia del Ministerio de Agricultura*" (considerando 2º).

¹⁴⁰Párrafo segundo del art. 6 Ley de Pesca Fluvial. *Vid.* también el art. 16 Decreto de 6 de abril de 1943, por el que se aprueba el Reglamento de esta Ley.

¹⁴¹Sobre este canon *vid.* el trabajo de ORTOLÁ NAVARRO, S., "Naturaleza y fijación del canon por vertimiento de residuos nocivos a la riqueza piscícola de las aguas públicas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, pp. 251-279.

¹⁴²MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 372-373. En igual sentido crítico con esta excepción a la regla general que exigía la previa depuración MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 487 y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 77. Recuérdese que este fatalismo ecológico se advertiría posteriormente en la Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1959, que permite cualquier tipo de vertido en los cauces industriales y en el art. 4 Orden de 9 de octubre de 1962 que admite ciertos vertidos a pesar de ser nocivos. *Vid. supra* apartado III.1.2.3, epígrafe A, de este mismo capítulo.

¹⁴³Sobre dicho peligro ha advertido la doctrina; *vid.* QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 133; y MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 412.

¹⁴⁴En este sentido, *vid.* las Sentencias del TS de 8 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 1674), considerando 3º; de 14 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José de Olives y Feliu; Aranzadi 2093), considerando 4º; de 20 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez; Aranzadi 2097), considerando 2º; de 23 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando; Aranzadi 2140), considerando 5º; de 11 de febrero de 1965 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares; Aranzadi 1517), considerando 3º.

sin autorización previa", sino que obedece -en palabras del TS- *"a una técnica de fomento para, de algún modo, estimular a las Empresas industriales a adoptar medidas depuradoras en sus instalaciones que eliminen o aminoren la impurificación de las aguas fluviales mediante los vertidos de aguas residuales conforme al artículo 6 de la Ley de Pesca Fluvial de 20 febrero 1942"*¹⁴⁵. En todo caso, la imposición del canon se concibe en la legislación de pesca con carácter subsidiario, de tal manera que tendrá lugar única y exclusivamente cuando sea del todo inviable compatibilizar y armonizar los intereses piscícolas con los industriales¹⁴⁶.

Paralelamente, el TS ha negado su carácter de tasa o exacción parafiscal (Sentencias de 8 de marzo de 1963 -Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 1674-, considerando 5º; de 14 de marzo de 1963 -Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José de Olives y Feliu; Aranzadi 2093-, considerando 4º; de 20 de marzo de 1963 -Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez; Aranzadi 2097-, considerando 2º; de 23 de marzo de 1963 -Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando; Aranzadi 2140-, considerando 5º; de 14 de abril de 1964 -Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Fernández Hernando; Aranzadi 2442-; de 11 de febrero de 1965 -Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares; Aranzadi 1517-, considerando 3º).

De esta tendencia jurisprudencial se separa la Sentencia de 28 de enero de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Juan Becerril y Antón-Miralles; Aranzadi 1067), que tras negar su carácter sancionador (*"en este caso no se trata de aplicar el art. 18 del Reglamento, referido a medidas contra la impurificación, y multas por su incumplimiento, sino simplemente a la necesidad, con arreglo al art. 6 de la Ley de Pesca, de que las industrias que realizan vertimientos nocivos para la pesca, o depuren las aguas que se vierten en los ríos o paguen un canon"* -considerando 2º) establece que este canon *"no nace del concepto jurídico que pueda brotar del art. 1902 del C.Civ., ni de la valoración contradictoria propia de la expropiación o de la privación, ni aún limitación de derechos, sino de una permisión administrativa, de naturaleza onerosa y de finalidad accesorio, en ajuste estimatorio, discrecional, recurrible y de cuantía cronológica, mediante el cual la administración sufre en sus aguas fluviales, y por necesaria preferencia económica a la actividad industrial -según glosa el propio artículo [se refiere al art. 6 de la Ley de Pesca Fluvial]-, los efectos de un vertimiento impuro y pernicioso, constitutivo, en definitiva de un aprovechamiento del río contrario a la general disposición que salvaguarda la pureza natural de las aguas y como excepción a la norma de obligatoriedad depuratoria, gravosa para quien la ejercita"* (considerando 3º). Un amplio comentario de esta Sentencia puede verse en ORTOLÁ NAVARRO, S., "Naturaleza y fijación...", *cit.*, pp. 266-279.

En nuestra doctrina se ha pronunciado a favor del carácter indemnizatorio del canon de vertido recogido en la Ley de Pesca Fluvial ORTOLÁ NAVARRO, S., "Naturaleza y fijación...", *cit.*, pp. 276-279. En cambio, el profesor MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 411, se sitúa en la línea de la Sentencia mencionada de 28 de enero de 1963, considerando más coherente su conceptualización como "dispensa".

¹⁴⁵Considerando 3º de la Sentencia del TS de 7 de diciembre de 1977 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pablo García Manzano; Aranzadi 4883).

¹⁴⁶Así lo ha reconocido también, afortunadamente, la jurisprudencia del TS. Una interpretación diferente habría conducido a un uso abusivo de la figura del canon, transformando la naturaleza con que inicialmente fue concebido y convirtiéndolo en una patente de curso para contaminar, relegando a un segundo término algunos de los principios preventivos contenidos en la legislación de pesca.

Esta idea se desprende claramente de algunas Sentencias del TS. Así, por ejemplo, en la Sentencia de 29 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Mª Cordero de Torres; Aranzadi 1830), el Tribunal establece que el art. 6 Ley de Pesca Fluvial de 1942 *"sienta un principio muy amplio, la prohibición de alterar 'arbitrariamente' la condición de las aguas con residuos industriales o vertimientos nocivos para la fauna fluvial, a cuyo fin los dueños de instalaciones industriales quedan obligados a montar los correspondientes dispositivos que anulen o aminoren el daño; y en defecto de armonización de los intereses piscícolas con los industriales o fabriles el abono de un canon anual de resarcimiento de daños, fijado por la Dirección General con audiencia del interesado; obligación que por lo tanto, ha de ser contrastada para su aplicación en cada caso concreto con las circunstancias específicas que en él concurran, y que son determinantes de los dos deberes, no conjuntos sino alternativos de purificar las aguas, y en su defecto de resarcir los daños, es decir, primordialmente la calidad y condiciones bioictícolas de la corriente de que se trate, y después, la índole y consecuencias de los vertimientos sean tóxicos,*

Además del establecimiento de este canon, se prevén otros mecanismos de resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la riqueza piscícola por la incorporación a las aguas de vertidos contaminantes. Por una parte, el Reglamento de Pesca prevé la instrucción de los oportunos expedientes de valoración y resarcimiento por parte de la Administración con el fin de valorar los daños y concretar la forma de resarcimiento, que no precisa la previa comisión de una infracción de la legislación piscícola¹⁴⁷. Se faculta así a la Administración para determinar unilateralmente la existencia y valoración del daño, con fijación del *quantum* indemnizatorio a cargo del particular causante del mismo, que será independiente del eventual canon de vertido que deba éste pagar¹⁴⁸. Por otra, se contempla la posibilidad de ejercicio de la potestad sancionadora como consecuencia de la comisión de alguna de las infracciones recogidas en la Ley y en su Reglamento de desarrollo¹⁴⁹, facultad que va unida a la fijación de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la riqueza piscícola¹⁵⁰.

seoxigenizadores o sedimentarios" (considerando 3º). Y más explícitas todavía las Sentencias de 24 de mayo de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López; Aranzadi 2126), en cuyo considerando 3º se establece que *"en casos como el presente en que se comprueba el vertido nocivo, lo procedente no sea pasar sin más a la fijación del canon compensatorio como si el mismo fuese inevitable, sino sancionar la infracción y adoptar las medidas precisas para evitarlo en lo sucesivo"*; y de 8 de marzo de 1963 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 1674), cuyo considerando 5º hace referencia expresa al "carácter subsidiario" del canon.

El carácter subsidiario que debe tener este canon ha sido resaltado también por QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, en cuya opinión *"Necesariamente la aplicación del canon ha de conjugarse con la genérica prohibición de alterar arbitrariamente las condiciones de las aguas con residuos industriales o vertidos de sustancias nocivas para la población fluvial, y, en consecuencia, con la obligación de los dueños de las instalaciones industriales de montar los dispositivos necesarios para armonizar los aprovechamientos; en caso contrario, la utilización abusiva del canon de vertido, sin reparar en hacer efectiva la prohibición a que antes nos hemos referido, supone desconocer el carácter subsidiario con que el legislador lo ha concebido"* (p. 134).

¹⁴⁷Así lo ha considerado QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 134. Esta idea se confirma también en la jurisprudencia del TS, por ejemplo, en el considerando 1º de la Sentencia de 23 de febrero de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza; Aranzadi 728).

¹⁴⁸Así lo ha considerado el TS en la Sentencia de 7 de diciembre de 1977 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pablo García Manzano; Aranzadi 4883), en la que ha establecido que *"el canon de vertido impuesto a la Empresa minera no puede entenderse que absorba la indemnización de daños y perjuicios fijados por la Administración, pues dicho canon está fijado en función de daños permanentes y estimados como previsibles, por la impurificación del curso de agua que se estima consecuencia inherente a la actividad industrial, pero aquí los daños son ocasionales o esporádicos, al margen de aquéllos, y el canon no puede asumir una función indemnizatoria de este tipo de daños para los que no está fijado"* (considerando 4º).

¹⁴⁹*Vid.* arts. 53 y ss. Ley de pesca fluvial de 1942. El apartado 23 del art. 112 del Reglamento recoge entre las faltas menos graves "arrojar o verter a las aguas basuras, inmundicias, desperdicios o cualquier otra sustancia o material similar a los anteriores, siempre que las mismas sean susceptibles de causar perjuicios a la riqueza piscícola" y el apartado 6 del art. 114 recoge entre las faltas muy graves "incorporar a las aguas continentales o a sus álveos, áridos, arcillas, escombros, limos, residuos industriales o cualquier otra clase de sustancias que produzcan enturbiamiento o que alteren sus condiciones de habitabilidad piscícola, con daño para esta forma de riqueza".

¹⁵⁰*Vid.* párrafo segundo del art. 59 de la Ley. La competencia para la fijación de estas indemnizaciones correspondía a las Jefaturas Provinciales Piscícolas, órganos periféricos de la Administración estatal (art. 53, apartado primero). En cambio, la fijación de las indemnizaciones previstas en los expedientes de valoración de daños recogidos en el art. 16 del Reglamento corresponde a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial. Así lo ha confirmado el TS, entre otras, en la Sentencia de 23 de febrero de 1978 (Contencioso-

e) La legislación de actividades clasificadas: una línea de intervención complementaria sobre los vertidos

La intervención normativa sobre los vertidos va a producirse también desde otra peculiar perspectiva sectorial: la legislación de actividades clasificadas, que, como ha resaltado MENÉNDEZ REXACH, va a erigirse en *"una línea normativa de control de la calidad de las aguas, paralela y complementaria de la sanitaria"*¹⁵¹. En efecto, a través de esta normativa se va a acometer una regulación importante de los vertidos, diferenciada de la sanitaria¹⁵². En este sentido, va a desempeñar un rol fundamental el RAMINP, aprobado por

Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza; Aranzadi 728), al ratificar la competencia de la Jefatura Provincial para fijar el importe de indemnizaciones e imponer su pago conjuntamente al de las multas (considerandos 1º y 2º, respectivamente).

La fijación del *quantum* de esta indemnización de daños y perjuicios, así como la prevista en el art. 16 del Reglamento, como ha puesto de relieve la Sentencia del TS de 18 de febrero de 1980 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil; Aranzadi 997) se obtiene "por aplicación de fórmulas técnicas comúnmente conocidas y empleadas por los peritos en esta materia, siempre y cuando el resultado obtenido por la Administración no resulte eficazmente destruido por la Empresa responsable mediante la oportuna y adecuada prueba en contrario" (considerando 2º). Sobre la valoración *vid.* también las Sentencias de 29 de mayo de 1973 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 2675), considerando 2º; y de 23 de febrero de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza; Aranzadi 728), considerando 4º.

La jurisprudencia del TS reiteradamente ha diferenciado entre el expediente de valoración de daños que la Administración instruye siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 16 del Reglamento de 6 de abril de 1943, y el procedimiento sancionador, a que ya nos hemos referido. En efecto, como el TS ha establecido, por ejemplo, en la Sentencia de 17 de febrero de 1984 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Marín Ruiz; Aranzadi 2444), la diferencia existente entre ambos procedimientos consiste en que *"en el expediente sancionador se depura la existencia de un ilícito administrativo tipificado, con la imposición en su caso de la sanción correspondiente y, como derivación, de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la falta, mientras que en el expediente de valoración y resarcimiento, al que se refiere el art. 16 del Reg., se persigue exclusivamente hacer efectiva la responsabilidad por los daños y perjuicios causados, sin incurrir en falta administrativa sancionable, en la riqueza piscícola, previa valoración de aquéllos con audiencia de los interesados"* (considerando 5º). En el mismo sentido se pronuncian otras Sentencias del TS como las de 3 de julio de 1971 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 3920); de 16 de febrero de 1973 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Luis Bermúdez Acero; Aranzadi 773); de 29 de mayo de 1973 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín; Aranzadi 2675); de 23 de noviembre de 1973 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín; Aranzadi 4848); de 23 de febrero de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza; Aranzadi 728) considerando 1º; de 24 de mayo de 1978 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López; Aranzadi 2126), considerando 3º; de 18 de febrero de 1980 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil; Aranzadi 997), considerando 2º.

¹⁵¹MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 484. Como ha puesto de relieve DOMPER FERRANDO, J., "Las actividades clasificadas (Molestas, insalubres, nocivas y peligrosas)", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, las medidas de protección derivadas de la legislación de actividades clasificadas *"inciden en el aire que respiramos, el agua que bebemos, el suelo en cuanto productor de alimentos, y en los peligros generados por ciertas actividades en la medida en que a través de ellas se crean situaciones peligrosas, insalubres e incómodas, para los ciudadanos. La preocupación por la conservación de la naturaleza tal como hoy la entendemos es de segundo orden y se atiende a ella solamente en cuanto pueda afectar a la producción agrícola o transmitir enfermedades"* (p. 101).

¹⁵²DOMPER FERRANDO, J., "Las actividades...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 101, ilustra acerca de cómo se produce la separación entre la materia sanitaria y la de establecimientos clasificados, a partir de la reglamentación diferenciada entre ellas,

Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre de 1961¹⁵³. Este Reglamento, que somete a licencia municipal previa la instalación, apertura y funcionamiento de actividades susceptibles de ser calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, contiene ciertas reglas específicas para aquellas actividades insalubres¹⁵⁴ y nocivas¹⁵⁵ que puedan suponer un riesgo de contaminación de las aguas o impliquen vertidos de aguas residuales¹⁵⁶.

Estas reglas se detallan en los arts. 16 y 17 RAMINP, que tienen la virtualidad de no aparecer como preceptos aislados, sino estrechamente conectados con la normativa reguladora de los vertidos¹⁵⁷, a cuya aplicación se remiten con carácter previo al otorgamiento de nuevas licencias municipales de actividad¹⁵⁸. Estos preceptos establecen

acontecida al aprobarse, mediante Real Orden de 17 de noviembre de 1925, el reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos (Gaceta de Madrid de 27 de noviembre de 1925).

¹⁵³Como antecedente inmediato del RAMINP puede señalarse la Real Orden de 17 de noviembre de 1925 (Gaceta de Madrid de 27 de noviembre de 1925), por la que se aprueba el Reglamento y nomenclátor de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos. Una relación detallada de los antecedentes del RAMINP puede verse en DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. II, *La actividad normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 55-58; también, del mismo autor, "Las actividades...", en ESTEVE PARDO, J. (coordin.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, *cit.*, pp. 100-102.

¹⁵⁴El art. 3 RAMINP define las actividades insalubres como "las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana".

¹⁵⁵El art. 3 RAMINP define las actividades nocivas como "las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola".

¹⁵⁶*Vid.* también la normativa de desarrollo del RAMINP; concretamente, la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una Instrucción que dicta una norma complementaria para la aplicación del RAMINP (BOE núm. 79, de 2 de abril de 1963).

Por otra parte, téngase en cuenta también el Decreto de 25 de junio de 1954, sobre nuevas autorizaciones y ampliaciones de industrias en relación con sus aguas residuales (BOE núm. 186, de 5 de julio de 1954), cuyo art. 1 establecía que "Las autorizaciones que se soliciten para establecer o ampliar cualquier industria cuyas aguas residuales no sean efectiva y eficazmente depuradas antes de ser vertidas, directa o indirectamente, a los cauces públicos, serán denegadas por los Ministerios u Organismos delegados de los mismos a quines corresponda...".

¹⁵⁷En este sentido MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 484. Sobre las pretensiones integradoras del RAMINP y la normativa sectorial específica, *vid.* también FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El medio ambiente urbano y las vecindades industriales", *cit.*, pp. 145-159.

¹⁵⁸El apartado primero del art. 16 RAMINP dispone que "Para autorizar nuevas explotaciones mineras o cualesquiera otras actividades calificadas como nocivas que por su emplazamiento afecten a aguas continentales, o que hayan de verter en las mismas aguas residuales, con carácter previo se aplicarán las disposiciones vigentes relativas a Pesca Fluvial y a Policía de Aguas contenidas en la Ley de 20 de febrero de 1942, en el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, Decreto de 14 de noviembre de 1958 y demás disposiciones complementarias". El apartado segundo de este mismo precepto establece que "Cuando los desagües hayan de realizarse directamente en el mar litoral serán de aplicación la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, Reglamento para su aplicación de 21 de enero de 1928 y demás disposiciones complementarias". Por su parte, el apartado primero del art. 17 dispone que no podrá autorizarse la instalación de nuevas "actividades" insalubres o nocivas, que por su emplazamiento o vertido de aguas residuales suponga un riesgo de contaminación o alteración de las condiciones de potabilidad de aguas destinadas al abastecimiento público o privado "si no se han cumplido las condiciones señaladas en el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces y demás disposiciones aplicables. Los mismos requisitos serán exigidos respecto de las que impliquen un peligro sanitario para las aguas destinadas a establecimientos balnearios". En la actualidad, debería entenderse hecha esta remisión a la regulación de los vertidos contenida en el TRLA y normas de desarrollo, para los realizados en aguas continentales, y en la Ley 22/1988, de 29 de julio, de

una serie de medidas de necesario cumplimiento, con la finalidad de asegurar la depuración de los vertidos que sean susceptibles de contaminar las aguas. A estos efectos, el art. 16 obliga a que cualquier actividad nociva que pueda afectar a las aguas continentales o al mar litoral, ya sea por su emplazamiento, ya sea por el vertido de aguas residuales, esté dotada de "dispositivos de depuración mecánicos, químicos o físico-químicos, para eliminar de sus aguas residuales los elementos nocivos que puedan ser perjudiciales para las industrias situadas aguas abajo o en la proximidad del lugar en que se efectúe el vertido, o para las riquezas piscícola, pecuaria, agrícola o forestal". Sin embargo, también se permite la adopción de soluciones de alejamiento de estas aguas residuales nocivas, siempre que con ello no se produzca ninguno de los daños anteriormente indicados, "cuando la importancia y las condiciones especiales que concurren en el caso lo aconsejen". Estas medidas serán las exigibles en la licencia municipal de actividades clasificadas, pero debe tenerse en cuenta que, como hemos mencionado anteriormente, el propio art. 16 RAMINP obliga a que con carácter previo se sujete a la normativa reguladora de las aguas continentales y marítimas¹⁵⁹, y, por tanto, a la exigencia de autorización previa de la Administración competente.

Por su parte, el art. 17 RAMINP tiene por objeto evitar que la instalación de nuevas "actividades" insalubres o nocivas, por su emplazamiento o vertido de aguas residuales, produzca riesgo de contaminación o alteración de las condiciones de potabilidad de aguas destinadas al abastecimiento público o privado, o peligro sanitario para las aguas destinadas a establecimientos balnearios. Para ello, si bien con carácter previo estas actividades se someten a las condiciones señaladas en la normativa de aguas, este precepto establece una serie de medidas cuyo cumplimiento deberá ser tenido en cuenta en el otorgamiento de la licencia municipal. Entre ellas, destacamos, la prohibición a los establecimientos industriales que produzcan aguas residuales capaces, por su toxicidad o por su composición

Costas (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988), y normas de desarrollo, para los que afecten a las aguas marítimas.

¹⁵⁹La Sentencia del TS de 8 de mayo de 1979 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo Sr. D. Enrique Medina Balmaseda; Aranzadi 2389) dispone "*Que la parte codemandada, y para justificar la legalidad de la concesión de la licencia, así como la calificación otorgada a la actividad, sienta en su escrito de contestación a la demanda formulada de contrario, una no muy afortunada tesis, al decir que 'toda la temática sobre peligrosidad de los vertidos, no es de la competencia municipal', con lo que quiere demostrar que el Ayuntamiento podía conceder la licencia para la instalación de la fábrica, al margen y con independencia de que las aguas residuales fueran perjudiciales a la pureza de las del río Trueba; ello es indudablemente erróneo, porque lo acertado, como establece en el artículo 16 del Reglamento, es que con carácter previo a la autorización de actividades calificadas como nocivas que por su emplazamiento afecten a aguas continentales -y es evidente que ello concurre en la actividad objeto de este recurso-, se tendrán que aplicar las disposiciones que en dicho artículo se establecen, y es después de las pertinentes autorizaciones, por ser las medidas correctoras adecuadas, cuando se podrá autorizar la instalación de la actividad de que se trate*" (considerando 9º de la sentencia apelada). Sin embargo, QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, ha puesto de manifiesto cómo la autorización de funcionamiento para verter aguas residuales ha sido utilizada de manera muy limitada por los órganos encargados de aplicar el RAMINP, por lo que, en su opinión se demuestra "*la subordinación del contenido del Reglamento de Actividades, y, por supuesto, de los órganos encargados de aplicarlo, a la abundante y dispersa normativa hídrica, manejada, a su vez, por sus órganos correspondientes. En definitiva, la normativa de establecimientos clasificados ha cedido casi totalmente, por lo que se refiere a vertido de aguas residuales, ante una Administración específica de aguas que viene aplicando sus propias normas*" (p. 186).

química y bacteriológica de contaminar las aguas profundas o superficiales¹⁶⁰, tanto del vertido en los ríos o arroyos sin previa depuración, como del establecimiento de pozos, zanjas, galerías o cualquier dispositivo destinado a facilitar la absorción de dichas aguas por el terreno. Únicamente se autoriza el uso de pozos absorbentes con el mencionado fin, "cuando éstos se sitúen a 500 o más metros de todo poblado, y un estudio geológico demuestre la imposibilidad de contaminación de las capas acuíferas freáticas y profundas". En segundo lugar, se prohíbe el vertido sin previa depuración en los cursos de agua de los líquidos sobrantes de industrias o los procedentes del lavado mineral, excepto "cuando el volumen de éstos sea por lo menos veinte veces inferior al de los que estiaje lleva el curso de agua o cuando aguas abajo del punto de vertido no exista poblado alguno a una distancia inferior a la necesaria para que se verifique la autodepuración de la corriente". En tercer lugar, para el resto de supuestos y circunstancias no recogidas en los apartados anteriores, este precepto exige que las aguas residuales sean sometidas a depuración previa por los procedimientos adecuados. A estos efectos, el RAMINP concreta las condiciones que deben reunir las aguas en el momento de su vertido al cauce público, para que pueda considerarse que la depuración ha tenido plena eficacia. Además, al mismo tiempo señala que, en ningún caso, las aguas residuales, una vez depuradas, podrán añadir a los cauces públicos componentes tóxicos o perturbadores que aumenten la composición del agua por encima de unos límites de toxicidad recogidos en el propio precepto.

Éstos son, en suma, los principales mecanismos previstos en la legislación de actividades clasificadas en aras a la tutela de la calidad de las aguas. Los arts. 16 y 17 del RAMINP han tenido la virtualidad, por una parte, de recoger ampliamente el problema de la contaminación de las aguas, enmarcándolo en el contexto de la legislación reguladora de los vertidos¹⁶¹. Por otra, de establecer una serie de medidas destinadas a evitar la contaminación de las aguas como consecuencia de los vertidos, entre las que destacan la inclusión de una relación de sustancias contaminantes y el establecimiento de unos límites tolerables que en ese momento la legislación de aguas aún no había establecido. Con anterioridad a la LA, sólo el RAMINP incluyó auténticos parámetros de calidad de las aguas¹⁶², circunstancia del todo destacable, por el mayor grado de objetividad e imparcialidad que introduce en el control administrativo de los vertidos, aunque como ha puesto de relieve el profesor MARTÍN MATEO, "*ello se realiza desde una perspectiva*

¹⁶⁰Como ha puesto de relieve SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 57, el legislador del momento tenía en mente, principalmente, la contaminación de los cauces superficiales y no de los acuíferos subterráneos, aunque puede encontrarse alguna referencia a los vertidos en aguas subterráneas en los apartados segundo y tercero del art. 17 RAMINP.

¹⁶¹SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 83, ha destacado la percepción de sistema y la conexión interordenamental que se advierte en esta regulación, y que tiene como muestra la remisión del RAMINP a las previsiones contenidas en la normativa hídrica.

¹⁶²Si bien es cierto que la doctrina ha dudado de la efectividad práctica de estos parámetros y ha señalado las dificultades para su aplicación. *Vid.* ÁLVAREZ RICO, M. "La contaminación de las aguas superficiales", en *Derecho y Medio Ambiente*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Madrid, 1981, p. 385; y QUINTANA LÓPEZ, T., "Las repercusiones de las actividades mineras en el medio ambiente: su tratamiento jurídico", *cit.*, pp. 123 y 185-186.

sectorial distinta de la deseable, de carácter general"¹⁶³. Ello no obsta para que puedan señalarse algunas deficiencias en la regulación contenida en estos preceptos, como es la referencia casi exclusiva a la instalación de nuevas actividades¹⁶⁴, unida a la consideración aislada de los efectos de cada actividad¹⁶⁵ y a las excepciones que se formulan a la regla general de previa depuración. Estas críticas no deben oscurecer, sin embargo, las virtualidades del sistema de intervención administrativa sobre las actividades contaminantes diseñado por el RAMINP y aplicado durante varias décadas y aún hoy vigente en gran parte del Estado español.

III.1.3. Valoración de la regulación anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: dispersión normativa e ineficacia de las medidas protectoras

Del análisis efectuado de la regulación de los vertidos desde el siglo XIX (principalmente, a partir de la LA 1879) hasta la aprobación de la LA, pueden extraerse, en nuestra opinión, dos ideas fundamentales. Por un lado, la existencia en materia de protección de la calidad de las aguas de un ordenamiento excesivamente fragmentado y disperso, al mismo tiempo que descoordinado y confuso, como consecuencia de la concurrencia competencial existente en esta materia y del amplio volumen de normas aprobado desde perspectivas sectoriales diversas¹⁶⁶. Este intrincado panorama normativo conduce a la creación de solapamientos entre normas y confusión en la materia, lo que dificulta,

¹⁶³MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 320. Téngase en cuenta que el RAMINP adopta una perspectiva fundamental sanitaria, ya que se atiende a la problemática de la contaminación de las aguas y a la regulación de los vertidos en tanto que puede afectar a la calidad, a la potabilidad de las aguas para el consumo humano. En este sentido, SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 58; QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 124.

¹⁶⁴SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, señala que *"las exigencias derivadas de este régimen afectan sobre todo a nuevas actividades, pero se flexibilizan respecto a las que viniesen realizándose desde antes, con lo que dificulta la creación de nuevas instalaciones (y por tanto, el desarrollo, en general) y favorece el mantenimiento de técnicas más obsoletas y menos rentables"* (p. 58). En el mismo sentido DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas", vol. II, *cit.*, pp. 208-209. Sin embargo, no debemos olvidar que la Disposición transitoria 2ª RAMINP, sin perjuicio del respeto de sus derechos adquiridos, obligaba a todos aquellos que a la fecha de publicación de este Reglamento vinieren ejerciendo actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas con la debida autorización de la autoridad municipal a "establecer los elementos correctores necesarios que se regulen en este Reglamento. En casos de extrema gravedad o en que no sea técnicamente posible aplicar elementos correctores y, en consecuencia, fuese necesario suspender o trasladar la actividad, se indemnizará al propietario de la misma con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954".

¹⁶⁵Esta circunstancia, como señala DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas", vol. II, *cit.*, *"convierte en ineficaces las medidas prescritas por cuanto la suma de vertidos, aunque respete individualmente la norma, pueden conducir a un cauce con aguas totalmente contaminadas por acumulación"* (pp. 208-209). Señala este autor que *"Tan sólo se tienen en cuenta los efectos acumulativos en los límites de toxicidad, yendo en este caso en detrimento de las nuevas instalaciones que deberán disponer de unas técnicas más sofisticadas para evitar la acumulación de contaminantes. A su vez este criterio perjudica sin duda la mejora del medio ambiente por cuando tiende a mantener el statu quo. Y va en contra también del desarrollo, pues al hacer más costosas las nuevas instalaciones dificulta su creación favoreciendo el mantenimiento de establecimientos con técnicas más obsoletas y menos rentables en general"* (p. 209).

¹⁶⁶DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, p. 584. Sobre la dispersión normativa existente en esta materia también se pronuncian LOPERENA ROTA, D., "Normativa...", *cit.*, p. 295, y MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, p. 16.

indudablemente, una aplicación estricta de la normativa y un control efectivo de las actividades contaminantes¹⁶⁷. Como ha advertido ÁLVAREZ RICO, "*Consecuencia y a su vez efecto de esta dispersión de las competencias en torno al medio ambiente hídrico es la ineficacia en la tarea de la defensa de este campo del medio ambiente*"¹⁶⁸. No debe extrañar, por tanto, que la característica fundamental de este régimen sea "*simple y llanamente su inaplicación*"¹⁶⁹. Para MUÑOZ MACHADO esta normativa "*demonstró su incapacidad no sólo para restaurar el medio ambiente reduciendo la contaminación, sino que incluso el deterioro de las condiciones de las aguas fue cada vez más patente*"¹⁷⁰. De este modo, una normativa que pretendía atajar el problema de la contaminación de las aguas no sólo no consiguió su objetivo, sino que suscitó un efecto contrario, provocando un avance espectacular en el deterioro de su nivel cualitativo¹⁷¹.

Por otro, la carencia en este conjunto normativo de una perspectiva ambiental en la ordenación de las aguas, siendo prioritarios todavía los imperativos socioeconómicos y apareciendo claramente subordinado el tratamiento jurídico de la protección de la calidad de las aguas al aseguramiento de los usos y aprovechamientos existentes, en consonancia con las preocupaciones sociales del momento¹⁷². Perspectiva cualitativa que aparece, pues, claramente subordinada a la cuantitativa, absolutamente preeminente. No será hasta la aprobación de la LA cuando se imponga la protección de la calidad de las aguas como principio vertebrador de su ordenación jurídica, enfoque que impregna las más recientes normativas adoptadas en la materia.

Sin embargo, a pesar de las críticas vertidas y de las carencias señaladas, debemos destacar el mérito que supone la existencia de esta normativa, en un contexto claro de arrinconamiento de las consideraciones ambientales. En ella se incluyen ya, aunque desde una perspectiva sanitaria, importantes técnicas de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación por vertidos que, perfeccionadas, han perdurado y continúan recogiendo en la actual normativa de aguas. Nace, así, la prohibición de contaminación -recogida desde diversas ópticas: sanidad pública, perjuicio de la pesca, alteración de las aguas o perjuicios a otros aprovechamientos-, la autorización de vertido, la obligación de depuración previa, la sanción administrativa,... Estas técnicas, depuradas y mejoradas en

¹⁶⁷MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 322. Sobre las causas del fracaso de esta normativa, véase SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 62.63.

¹⁶⁸ÁLVAREZ RICO, M., "La contaminación...", *cit.*, p. 380.

¹⁶⁹Así lo advierte MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, p. 16, que señala como causas de esta inaplicación "*la insuficiencia de medios técnicos, personales y económicos para poner en marcha un sistema adecuado de depuración de las aguas, del control de su calidad...; la cuantía ridícula de las sanciones administrativas carentes de todo efecto disuasorio frente a los infractores potenciales; los elevados perjuicios socio-económicos que se derivarían de las otras medidas represivas más drásticas como la suspensión de actividades o la revocación de la concesión*" (pp. 17-18).

¹⁷⁰MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, p. 7.

¹⁷¹En este sentido, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 72.

¹⁷²SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 62.

algunos de sus perfiles y complementadas con otros instrumentos, han pervivido hasta la actualidad.

III.2. El marco jurídico interno aplicable a los vertidos: una aproximación general a las disposiciones promulgadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales

Una vez analizadas las primeras regulaciones de los vertidos en aguas continentales surgidas en nuestro país desde finales del siglo XIX para hacer frente a la incipiente problemática de la contaminación de las aguas, y examinadas sus virtualidades y carencias, ha llegado el momento de conocer cuáles son las normas que en la actualidad disciplinan esta importante cuestión. En este apartado vamos a realizar una aproximación general al marco jurídico aplicable a los vertidos en el ordenamiento jurídico español. Nuestro objetivo es delimitar las fuentes en que actualmente se halla en nuestro país la normativa jurídico-administrativa que resulta de aplicación a esta problemática ambiental sobre la cual se centra nuestro estudio. Asimismo, este examen nos permitirá constatar el rastro que han dejado en la normativa actual las primeras normas reguladoras de los vertidos y ver cómo muchas de las técnicas de intervención administrativa surgidas en el pasado siguen teniendo continuidad, aunque con aire renovado, en el presente. Tal tarea debe acometerse partiendo de la regulación contenida en la legislación de aguas, principalmente en la LA -actualmente, en el TRLA-, norma que ha marcado un hito en la regulación de los vertidos en nuestro ordenamiento. Ahora bien, el marco jurídico aplicable a los vertidos no se reduce a la legislación de aguas, ya que sobre dicha materia intervienen otras normativas sectoriales que de forma indirecta van a incidir en su ordenación. La regulación de los vertidos en aguas continentales viene constituida, pues, desde la óptica jurídico-administrativa -dejamos de lado otras vertientes como la penal o la civil, por ejemplo-, por un complejo entramado de normas de diversa procedencia. A esbozar dicha regulación dedicamos las páginas que siguen. La dificultad de acometer dicha tarea nos ha llevado a señalar, en primer término, la normativa en materia de aguas que de manera frontal y directa regula los vertidos (tanto de procedencia estatal como autonómica, en los casos de aquellas Comunidades Autónomas que puedan legítimamente dictarla, y local, dadas las competencias de los Entes Locales sobre esta materia -apartados III.2.1, III.2.2 y III.2.3, respectivamente-). En segundo término, apuntaremos otras regulaciones aplicables que, desde una vertiente jurídico-administrativa y desde la peculiar perspectiva sectorial que les es propia, también diseñan algunas medidas de protección de las aguas frente a la contaminación por vertidos, así como su relación con la legislación de aguas (apartado III.2.4).

III.2.1. La normativa estatal en materia de protección de la calidad de las aguas y de vertidos

A continuación analizaremos con carácter general la normativa estatal aprobada para hacer frente a la problemática de la calidad de las aguas en general y de los vertidos en particular. Sin duda, el punto de referencia indiscutible lo constituye la LA, norma de marcado carácter ambiental, que, da un tratamiento global y sistemático al tema de la calidad de las

aguas¹⁷³. Al análisis general de esta Ley y de la evolución que ha llevado a la adopción del TRLA, actualmente vigente, así como de su normativa de desarrollo, dedicamos el apartado III.2.1.1. Sin embargo, junto a la LA (actualmente, el TRLA), debe hacerse referencia a aquellas otras normas que, como consecuencia de la transposición de Directivas comunitarias, han establecido objetivos de calidad para las aguas en función de sus usos y que constituyen un punto de referencia fundamental a la hora de configurar el régimen jurídico de los vertidos. Éste es el objeto del apartado III.2.1.2. Por último, no pueden obviarse otras normas que, en la línea de las últimas estrategias de la lucha contra la contaminación de las aguas forjadas a nivel de la Comunidad Europea y con motivo de la incorporación de algunas Directivas, han introducido algunos objetivos de tutela ambiental más ambiciosos, que vienen a perfeccionar y completar lo establecido en el TRLA y que suponen, en la actualidad, un importante reto para nuestro país. Desde esta perspectiva, merecen destacarse el Real Decreto Ley 11/1995, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas¹⁷⁴, desarrollado mediante Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo¹⁷⁵, y el Real Decreto 261/1996, sobre protección de las aguas contra la contaminación por nitratos¹⁷⁶. A ellos nos referiremos en el apartado III.2.1.3.

III.2.1.1. La normativa de carácter general reguladora de las aguas: de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Tal y como hemos tenido ocasión de analizar, la legislación española de aguas, durante el siglo XIX, con anterioridad a la aprobación de la LA 1866, a la que sucedió la LA 1879, atendió fundamentalmente al tema de la ordenación de los aprovechamientos de los recursos hidráulicos, arrinconando la problemática de su ordenación cualitativa. Y aunque, posteriormente, a partir de algunas escasas previsiones contenidas en estas leyes, se fueron aprobando algunas normas generales que incorporaban algunos objetivos de sesgo ambiental -paradigmático es en este sentido el RPAC, así como las Órdenes de 4 de septiembre de 1959 y 9 de octubre de 1962, que reglamentan el vertido de aguas residuales-, además de diversas normas sectoriales que incidían en la regulación de la calidad de las aguas, el panorama no era muy alentador y distaba mucho de ofrecer una perspectiva unitaria en aras a la protección ambiental del recurso. La dispersión normativa existente y el tratamiento sectorializado de la problemática cualitativa de las aguas, unidos al solapamiento de competencias y de normas generales y sectoriales y a la falta de coordinación administrativa, desembocaron en la ineficacia e inaplicación de las medidas proteccionistas diseñadas. Habría que esperar a la aprobación de la LA para imprimir un nuevo rumbo en la ordenación cualitativa de los recursos hídricos y, más concretamente, en la regulación de los vertidos, acorde con la protección de los valores ambientales.

En el momento actual, en nuestro Derecho de aguas, frente a la legislación anterior, debe destacarse la incorporación progresiva de la perspectiva de protección ecológica del

¹⁷³DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 235.

¹⁷⁴BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

¹⁷⁵BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

¹⁷⁶BOE núm. 61, de 11 de marzo de 1996.

recurso, que conferirá una nueva dirección en su ordenación jurídica, en la que el componente ambiental será prioritario. Este cambio de óptica, que va a materializarse con la aprobación de la LA en muchos de sus preceptos, se explica por la confluencia de diversos factores¹⁷⁷. En primer lugar, la creciente toma de conciencia y sensibilización de la sociedad actual, extendida también en el plano internacional, en torno a la magnitud del constante deterioro a que está sometido este recurso, cuya contribución es decisiva tanto para el mantenimiento de la vida como para la conservación del medio ambiente. En segundo lugar, por la próxima incorporación de España a las Comunidades Europeas, que obligaría a la incorporación de un Derecho ambiental mucho más desarrollado que el existente a nivel interno y que, en lo relativo a la protección de la calidad de las aguas, contenía importantes medidas de prevención y control para el vertido de determinadas sustancias peligrosas, además del establecimiento de objetivos de calidad para las aguas en función de los usos a los cuales estaban destinadas. En tercer lugar, no puede olvidarse el hito decisivo que marcó la aprobación de la CE. Por un lado, resulta de extraordinaria importancia el reconocimiento constitucional de la protección del medio ambiente en el art. 45 CE, cuyo apartado segundo impone a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales -entre los que indiscutiblemente se encuentra el agua-, con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Por otro, la descentralización territorial establecida por la CE hacía del todo necesaria una nueva visión proteccionista de las aguas, adaptada a la configuración autonómica con un nuevo reparto constitucional de competencias¹⁷⁸. Por último, ha sido también decisiva la influencia de la normativa internacional ambiental, así como la aprobación de la Carta del Agua del Consejo de Europa en el año 1968.

Será, pues, la LA la norma que, fruto de la convergencia de estas circunstancias y como reacción frente al estado generalizado de contaminación de las aguas y la situación de dispersión y superposición normativas precedentes, marcará un antes y un después en la ordenación de la calidad de las aguas, al introducir una nueva conceptualización del agua como bien ambiental¹⁷⁹ e incorporar nuevos valores, hasta ese momento arrinconados. Sin embargo, la evolución no acaba aquí. Años más tarde la LA habría de ser reformada para dar respuesta a los nuevos retos que afronta la gestión del agua en las sociedades industrializadas. Vio, así, la luz la LMLA¹⁸⁰, que introduciría algunas novedades

¹⁷⁷Vid SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, p. 88.

¹⁷⁸CALVO CHARRO, M., "La regulación ecológica del agua en el siglo XXI. Reflexiones al hilo de la Ley 46/1999, de reforma de la Ley 29/1985", en *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001, p. 410.

¹⁷⁹DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 190.

¹⁸⁰Con anterioridad, la LA ya había sido modificada mediante la Ley 42/1994, de 30 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1994), que modificaba el párrafo primero del apartado 2 del art. 109 LA, y el Real Decreto-Ley 6/1995, de 14 de julio, sobre medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía (BOE núm. 174, de 22 de julio de 1995). Este Real Decreto-Ley, posteriormente tramitado como ley y sustituido por la Ley 9/1996, de 15 de enero (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996), introdujo un nuevo párrafo en el apartado 2 del art. 109 LA, en materia de infracciones y sanciones y modificó parcialmente el art. 63 LA, posibilitando la revisión, por diferentes causas, de la concesión sobre el dominio público hidráulico. Asimismo, la Ley 11/1999, de 21 de

importantes, especialmente, por lo que aquí nos interesa, en cuanto a la ordenación de los vertidos. Recientemente, con el objetivo de refundir y adaptar la regulación legal existente en materia de aguas, se ha aprobado por el Gobierno el TRLA. Ahora, entramos a analizar los elementos más significativos de la LA, la LMLA y el TRLA, e incorporamos algunas referencias a la normativa más importante de desarrollo.

A. La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: la incorporación de la dimensión ambiental en la tutela jurídica de las aguas continentales

Como hemos apuntado, la LA nace con el objeto de dar respuesta a los nuevos problemas relacionados con la gestión de las aguas, para cuya solución resultaban del todo insuficientes las normas precedentes¹⁸¹. La LA constituye la "*primera regulación hidráulica estatal con matices puramente ecológicos*"¹⁸². La protección de la calidad de las aguas que, hasta ese momento, había ocupado un papel secundario, se erige en uno de los objetivos prioritarios¹⁸³. En buena medida, esta concepción ambientalista de los recursos hídricos encuentra su base, tanto en la necesidad de desarrollar el mandato previsto en el art. 45.2 CE, como en la imprescindible asunción de la política comunitaria de aguas, sobre la base del principio de desarrollo sostenible¹⁸⁴.

La LA, integrada por 113 artículos, se estructura en un Título preliminar, que señala el objeto de la Ley y algunos de sus postulados fundamentales y siete Títulos. El primero se dedica al dominio público hidráulico del Estado. El segundo, a la Administración pública del agua. El tercero, a la planificación hidrológica. El cuarto, a la utilización del dominio público hidráulico. El quinto, a la protección del dominio público hidráulico y a la calidad

abril, de modificación de la LBRL y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999), modificó el art. 17 LA e introdujo un nuevo apartado e) en el art. 25 LA, para reconocer la participación de los Entes Locales en el Consejo Nacional del Agua y de las provincias afectadas en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas.

¹⁸¹La Disposición derogatoria LA deroga la LA 1879; los arts. 407 a 425 Código Civil de 24 de julio de 1889 en cuanto se opongan a lo establecido en la LA; la Ley de 24 de julio de 1918, sobre desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos; el Real Decreto-Ley de 19 de julio de 1927, por el que se modifica el art. 1 de la Ley anterior; y la Ley de 20 de mayo de 1932, sobre atribución a los jefes de Obras Públicas de facultades de los Gobernadores Civiles y el art. 38.5 Ley de Montes de 8 de junio de 1957. El Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, que aprueba la tabla de vigencias y derogaciones de las disposiciones afectadas por la LA (BOE núm. 2, de 2 de enero de 1986; rectificación de errores en BOE de 4 de febrero de 1986) deroga, a partir del 1 de enero de 1986, por lo que aquí nos interesa, las Órdenes de 4 de septiembre de 1959, sobre reglamentación de las aguas residuales; de 23 de marzo de 1960, sobre vertido de aguas residuales; de 8 de agosto de 1960, sobre alteración de las condiciones biológicas, físicas o químicas de las aguas; y de 9 de octubre de 1962, sobre normas complementarias para vertidos de aguas residuales. A la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias que desarrollan los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII LA, deroga el Decreto de 14 de noviembre de 1958 y el Decreto 1375/1972, de 25 de mayo, que lo modifica.

¹⁸²CALVO CHARRO, M., "La regulación ecológica...", *cit.*, p. 411.

¹⁸³La preocupación por la protección de la calidad de las aguas se advierte ya en el apartado tercero de la Exposición de Motivos de la LA, en el que se establece que el agua es "(...) un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda".

¹⁸⁴CALVO CHARRO, M., "La regulación ecológica...", *cit.*, p. 411. *Vid.* también EMBID IRUJO, A., "Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 28-29.

de las aguas continentales. El sexto, al régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico. Y el séptimo, a las infracciones y sanciones y a la competencia de los tribunales.

El examen de la LA no puede realizarse de manera aislada, sino teniendo presente, en todo momento, la decisiva Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre¹⁸⁵, que se pronunció sobre la constitucionalidad de muchos de sus preceptos y que constituye un punto de referencia indiscutible para cualquier aproximación a la ordenación de las aguas¹⁸⁶.

Como señala DELGADO PIQUERAS, la LA *"intenta dar al tema de la calidad de las aguas continentales un tratamiento global y sistemático, mediante una disciplina que abarca al completo ciclo hidráulico -aguas privadas y aguas públicas-, y que responde a una nueva estrategia inspirada en las modernas teorías ambientalistas plasmadas en los textos internacionales y, más en concreto, en los Planes de Acción Ambiental de la Comunidad Europea"*¹⁸⁷. En estas coordenadas, el objetivo de la LA no ha sido otro que regular el dominio público hidráulico y el uso del agua, para incrementar su disponibilidad a través de la planificación hidrológica y los niveles de protección de su calidad; así como racionalizar su uso en atención a la preservación del medio ambiente y los restantes recursos naturales¹⁸⁸.

Sobre la base de una consideración conjunta de las aguas superficiales y subterráneas (unidad de gestión), la LA procede a una demanialización casi generalizada de las aguas continentales; otorga un papel fundamental a la planificación hidrológica -a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico¹⁸⁹-, a través del PHN y los PPHHC; y opta por la cuenca hidrográfica como criterio de gestión de este recurso¹⁹⁰. Partiendo de estos elementos, la LA fija, asimismo, los principios a que debe someterse el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas: unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación; respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico; y compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

En este marco, son muchas las medidas previstas en la LA con el fin de protección cualitativa -y también cuantitativa- de las aguas. Destacamos, por su importancia, en primer lugar, la declaración como bien de dominio público estatal de las aguas continentales. El art. 2 LA extiende esta declaración a "las aguas continentales, tanto las superficiales como

¹⁸⁵BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa.

¹⁸⁶Vid. un análisis de esta Sentencia en el capítulo anterior, especialmente, en el apartado II.1.1.3.

¹⁸⁷DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 235.

¹⁸⁸PÉREZ SOLA, N., "El ordenamiento ambiental y su aplicación a través de las políticas públicas sectoriales", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, Universidad de Jaén, 1995, p. 161.

¹⁸⁹Vid. *infra* el capítulo II de la tercera parte de este trabajo, dedicado a la planificación hidrológica.

¹⁹⁰Sobre la opción por el criterio de la cuenca hidrográfica y el pronunciamiento del TC, *vid. supra* apartado II.1.1.3 del capítulo anterior.

las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación", a "los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas", a "los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos", y a "los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos". Se pone fin así, sin perjuicio de lo establecido en las Disposiciones transitorias 2ª y 3ª LA, a la existencia de aguas privadas, fundamentalmente subterráneas, que había caracterizado a la normativa precedente. Esta medida se complementa con el establecimiento de algunas limitaciones derivadas de las zonas de servidumbre, policía y otras¹⁹¹.

En segundo lugar, la planificación hidrológica (PHN y PPHHC), que servirá de base para la gestión de los recursos hídricos y que constituirá una pieza fundamental para la protección de la calidad de las aguas y la ordenación de los vertidos¹⁹².

Y, en tercer lugar, la previsión de específicos instrumentos de protección del dominio público hidráulico y del valor ambiental de las zonas húmedas, tanto en el Título V (arts. 84-103 LA) como en el VI (arts. 104-107 LA) y VII (arts. 108-113 LA). Entre las medidas de protección del dominio público hidráulico reguladas en la LA destacamos, a los efectos que aquí nos interesa, el conjunto de mecanismos de intervención administrativa sobre los vertidos. Pero conviene enumerar, con carácter previo, los objetivos de la protección del dominio público hidráulico contra su deterioro. El art. 84 LA plantea tres objetivos principales: a) conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas; b) impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, capaces de contaminar las aguas subterráneas; y c) evitar cualquier otra actuación que pueda ser causa de degradación.

Partiendo de estos objetivos, la LA prohíbe con carácter general "efectuar vertidos directos o indirectos que contaminen las aguas"; "acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno"; "efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua, que constituyan o puedan constituir una degradación del mismo"; y "el ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección, fijados en los Planes Hidrológicos, cuando pudiera constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico" (art. 89 LA). Estas prohibiciones pueden, sin embargo, ser excepcionadas, previa obtención de la correspondiente autorización administrativa de vertido (art. 92 LA). Estamos, por tanto, ante una prohibición bajo reserva de autorización, puesto que ésta puede excepcionar aquélla. La LA somete los vertidos susceptibles de contaminar el dominio público hidráulico a un control previo por parte de la Administración, canalizado mediante la

¹⁹¹El art. 6 LA sujeta las márgenes, en toda su extensión longitudinal a una zona de servidumbre de cinco metros de anchura, para uso público y a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. Asimismo, el art. 40.g) LA prevé como contenido obligatorio de los PPHHC el establecimiento de perímetros de protección. Y el art. 54 faculta al Organismo de cuenca para determinar perímetros dentro de los cuales no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas -a menos que los titulares de las preexistentes estén constituidos en Comunidades de Usuarios- o en los que será necesaria su autorización para la realización de obras de infraestructura, extracción de áridos u otras actividades e instalaciones que puedan afectarlo.

¹⁹²Sobre la planificación hidrológica *vid.* el capítulo II de la tercera parte de este trabajo.

exigencia de autorización administrativa para su realización, y a un control posterior que, en su caso, podría desencadenar la aplicación de medidas de carácter represivo-reparador (sanciones administrativas y la obligación de reparar el daño causado). Medidas a las que se unen aquellas otras de naturaleza económica, como el canon de vertido, exigido a los vertidos autorizados y destinado a la mejora y protección del medio receptor de cada cuenca hidrográfica (art. 105 LA)¹⁹³. La autorización de vertido se convierte, de este modo, en el eje sobre el cual gravita el control de la contaminación de las aguas. La autorización posibilita tanto un control preventivo como un control posterior de la actividad, al tiempo que entabla una relación duradera entre Administración y autorizatario, en cuyo desarrollo la Administración Hidráulica estará dotada de importantes potestades y atribuciones administrativas para el control de los vertidos: suspensión temporal de las autorizaciones de vertido o modificación de sus condiciones, cuando se hubieren modificado las circunstancias que motivaron su otorgamiento (art. 96 LA); y revocación de la autorización de vertido por incumplimiento de las condiciones, que puede llegar a implicar, incluso, en caso de que resulten daños muy graves para el dominio público hidráulico, la caducidad, sin indemnización, de la concesión (art. 97 LA). A lo que debería añadirse la facultad gubernamental de ordenar la suspensión de las actividades que den origen a vertidos no autorizados (art. 98 LA). No son éstas, sin embargo, técnicas absolutamente novedosas aportadas por la LA, sino que buena parte de ellas ya nos resultaban conocidas, por haber sido recogidas, entre otras normas, por el RPAC y las Órdenes de 4 de septiembre de 1959 y 9 de octubre de 1962¹⁹⁴. Ahora bien, la LA tiene la virtualidad de imprimir un nuevo rumbo a estos instrumentos, en un marco donde las consideraciones ambientales están bien presentes y que, como ha advertido S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, responde ya a una idea global de lo que debe comprender la administración de los recursos, frente al anterior sistema, que se limitaba a recoger un conjunto de fórmulas aisladas, establecidas fragmentariamente y sin la necesaria unidad entre ellas¹⁹⁵.

En relación a las zonas húmedas, frente a la normativa precedente, que había ignorado totalmente su protección y aun estimulado su destrucción, so pretexto de favorecimiento de la salud pública, la LA introduce un cambio radical de óptica. A estos efectos, siguiendo la línea proteccionista abierta por el Convenio sobre humedales de importancia internacional para las aves migratorias, firmado en Ramsar en 1971, y por el Derecho comunitario -en especial, la Directiva del Consejo 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres¹⁹⁶- destina el capítulo V de su Título V (art. 103 LA) a la regulación de las zonas húmedas. De esta regulación cabe destacar, por una parte, el sometimiento a autorización o concesión administrativa previa de toda actividad que afecte

¹⁹³Como ha puesto de manifiesto DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, "La estrategia de la Ley de Aguas, huyendo de posturas maximalistas, consiste en someter las actividades contaminantes al control y supervisión de la Administración, enmarcarlas en unos determinados límites y condicionamientos y gravarlas económicamente, con el doble fin de persuadir a los contaminadores de la conveniencia de hacer sus actividades menos nocivas y que recaiga sobre ellos el coste de las inversiones públicas necesarias para depurar el agua y regenerar el dominio hidráulico" (p. 237).

¹⁹⁴*Vid. infra* el apartado III.1.2.3 de este mismo capítulo.

¹⁹⁵MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 340-341.

¹⁹⁶DOCE L núm. 103, de 2 de abril de 1979.

a tales zonas y, por otra, la necesaria coordinación de las actuaciones de los Organismos de cuenca y de la Administración ambiental competente, para una protección eficaz de las zonas húmedas de interés natural o paisajístico. Asimismo, aunque la decisión última corresponde a la Administración ambiental, la LA reconoce a los Organismos de cuenca la posibilidad de promover la declaración de determinadas zonas húmedas como de especial interés para su conservación y protección, de acuerdo con la legislación medioambiental, tanto estatal -la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios y de protección de flora y fauna silvestre¹⁹⁷-, como autonómica. Además, la desecación de estas zonas se contempla como medida del todo excepcional¹⁹⁸.

B. La Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por la que se modifican diversos preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: el refuerzo de la dimensión ambiental de las aguas

Después de catorce años de vigencia, la LA, ha sido modificada por la LMLA¹⁹⁹, que, tras un controvertido proceso de elaboración, ha visto finalmente la luz en diciembre de 1999²⁰⁰. Esta Ley, "sin alterar sustantivamente la legislación preexistente y manteniendo su espíritu codificador" -tal como señala la propia Exposición de Motivos²⁰¹-, nace con vocación de

¹⁹⁷BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989.

¹⁹⁸El art. 103.6 LA prevé, a estos efectos, que "(...) los Organismos de cuenca, previo informe favorable de los Órganos competentes en materia de medio ambiente, podrán promover la desecación de aquellas zonas húmedas, declaradas insalubres o cuyo saneamiento se considere de interés público".

Sobre la protección de los humedales, *vid. in totum* DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, y CALVO CHARRO, M., "Régimen jurídico de los humedales", *cit.*

¹⁹⁹El Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón ha promovido un recurso de inconstitucionalidad (el 1403/2000) contra determinados apartados del artículo único de la LMLA [apartados 24 (introduce un nuevo art. 61 bis en la LA), 16 (introduce un nuevo apartado 6º en el art. 51 LA) y 49 (referencia al art. 61 bis que contiene el punto 1º de la nueva Disposición adicional 8ª que introduce en la LA)]. Mediante Providencia de 28 de marzo de 2000 el TC lo ha admitido a trámite (BOE núm. 85, de 8 de abril de 2000).

En general, sobre la reforma de la LA *vid.* ALONSO CONCELLÓN, "Ley de Aguas: Ley 29/85, de 2 de agosto, y su modificación por la Ley 46/99, de 13 de diciembre. Las obras hidráulicas", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 41, 2000, pp. 62-78; EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*; y CALVO CHARRO, M., "La regulación ecológica...", *cit.*, pp. 409-440. Asimismo una valoración general del todavía entonces proyecto de Ley de modificación de la LA, puede verse en MENÉNDEZ REXACH, A., "El Proyecto de modificación de la Ley de Aguas", Conferencia presentada en el III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Barcelona, 24, 25 y 26 de noviembre de 1999, actualmente recogida en *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000, pp. 133-148 (las citas se hacen a esta última publicación).

²⁰⁰La tramitación de esta Ley, realizada por el procedimiento de urgencia, ha puesto de relieve la falta de consenso entre las diferentes fuerzas políticas en relación a algunos de los grandes temas de la reforma. Prueba de ello son las cuatro enmiendas a la totalidad presentadas, dos de ellas de devolución, por parte del Grupo Parlamentario Mixto -defendidas por representantes del Bloque Nacionalista Galego y de Iniciativa per Catalunya-, y dos con texto alternativo por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida, así como la propuesta de veto al Proyecto del Gobierno planteada en el Senado por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG, Senado, serie II, núm. 158-b, de 22 de octubre de 1999, p. 21). Sobre la tramitación parlamentaria de esta Ley *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "La reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 235-288.

²⁰¹*Vid.* el párrafo octavo de la Exposición de Motivos de la LMLA. En este mismo sentido, MENÉNDEZ REXACH, A., "El Proyecto de modificación de la Ley de Aguas", *cit.*, p. 2; y FANLO LORAS, A., "La

perfeccionamiento y renovación de la LA y con la finalidad de dar respuesta "a sus insuficiencias, a los nuevos retos que exige la gestión del agua a las puertas del siglo XXI, en concordancia con nuestra plena integración en la Unión Europea y a la necesidad de otorgar la máxima protección a dicho recurso natural como bien medioambiental de primer orden"²⁰². A estos efectos, la Ley procede a la reforma de diversos preceptos de la LA e incorpora otros nuevos²⁰³, con la intención de introducir mejoras técnicas, al mismo tiempo que regula algunas materias que no figuraban incluidas en ella, tales como la desalación²⁰⁴, la cesión de derechos de uso del agua²⁰⁵ o las obras hidráulicas²⁰⁶.

reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 36, marzo 2000, p. 18.

²⁰²*Vid.* el párrafo octavo *in fine* de la Exposición de Motivos de la LMLA. Pone de relieve FANLO LORAS, A., "La reforma...", *cit.*, que la finalidad de la reforma "es perfeccionar algunos de los instrumentos ya existentes (dominio público hidráulico, organización, relaciones interadministrativas, régimen concesional, protección de la calidad, régimen económico) o regular materia olvidadas (la desalación y las obras hidráulicas)" (p. 18). Sobre los objetivos generales de la reforma de la LA *vid.* ARIÑO ORTIZ, G. y SASTRE BECEIRO, M., *Leyes de aguas y política hidráulica en España (Los mercados regulados del agua)*, Granada, Comares, 1999, pp. 301 y ss.

²⁰³Mediante el artículo único de la LMLA, se modifican los siguientes preceptos de la LA: el apartado 2 del art. 5; el art. 10; los apartados 1, 2 y 4 del art. 20; el apartado b) del art. 25; el art. 26; el art. 27; el art. 30; los apartados 1 y 4 del art. 38; el art. 44; el apartado 4 del art. 51; el apartado 1 del art. 53; los apartados 1 y 3 del art. 54; el apartado 4 del art. 58; los apartados 2 y 4 del art. 59; el apartado 4 del art. 60; los apartados 1 y 2 del art. 74; el art. 84; el art. 89; el art. 90; el art. 92; el art. 93; el art. 96; el art. 97; el art. 101; el apartado 4 del art. 103; el art. 104; el art. 105; los apartados 1, 2 y 5 del art. 106; el apartado a) del art. 108; y el apartado 2 del art. 109.

Asimismo, se introduce un nuevo apartado e) en el art. 2 LA; se crea un nuevo apartado 2 en el art. 11 LA, y el anterior apartado 2 pasa a ser el apartado 3; se crea un nuevo capítulo V en el Título I LA, con la rúbrica "De las aguas procedentes de la desalación", en el que se incorporan los nuevos arts. 12 bis y 13 bis; se introduce un nuevo apartado f) en el art. 22 LA, y el anterior apartado f) pasa a ser el apartado g); el texto del art. 23 LA se convierte en el apartado 1 de tal artículo, y se crean los apartados 2, 3 y 4; se añade un apartado e) al art. 34 LA; se introduce un nuevo apartado 6 en el art. 51 LA; se añade un apartado 4 en el art. 53 LA; se añaden los apartados 7 y 8 al art. 57 LA; se crea un nuevo apartado 5 en el art. 59 LA; se crea un nuevo art. 61 bis; se añade un párrafo segundo al art. 69.2 LA; se añade un nuevo apartado 4 al art. 71 LA; se añade una nueva letra d) al apartado 4 del art. 76 LA; el texto del art. 79 LA se convierte en el apartado 1 de tal artículo y se crean los apartados 2 y 3; el texto del art. 87 LA pasa a ser su apartado 1 y se crean los apartados 2 y 3; se crean los nuevos apartados 6 y 7 del art. 106 LA; se añade el apartado 3 al art. 107 LA; se crea el apartado h) del art. 108 LA; se añade el apartado 2 al art. 111 LA; se crea un nuevo Título VIII, con la rúbrica "De las obras hidráulicas", compuesto por los arts. 114 a 120. El texto de la Disposición adicional 3ª LA se convierte en el apartado 1 y se añade un nuevo apartado 2; y se agrega una nueva Disposición adicional 8ª a la LA.

La LMLA incorpora también cuatro Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria única y dos Disposiciones finales.

²⁰⁴La única regulación, a nivel estatal, existente hasta este momento de la desalación venía constituida por el Real Decreto 1327/1995, de 28 de julio, regulador de las instalaciones de desalación de agua marina o salobre (BOE núm. 189, de 9 de agosto de 1995) (a nivel autonómico, ya se encontraban referencias en la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 12/1990, de 26 de julio -BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990-, concretamente en los arts. 5.1 y 89 a 92). Esta norma fue objeto de recurso contencioso-administrativo ante el TS por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Murcia, alegando, entre otras cosas, la vulneración del principio de legalidad. Este recurso fue desestimado en la Sentencia del TS de 19 de mayo de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez; Aranzadi 4172). En relación a esta norma *vid.* MOREU BALLONGA, J. L., *Aguas públicas y aguas privadas*, Bosch, Barcelona, 1996, pp. 338 y ss. Sobre la nueva regulación de la desalación tras la reforma introducida por la LMLA, *vid.* COLOM PIAZUELO, E., "El dominio público hidráulico. Novedades (Las aguas desaladas en la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas)", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 329-350 y EMBID IRUJO, A., "Reutilización y desalación de aguas. Aspectos jurídicos", en EMBID IRUJO, A. (dir.),

La reforma de la LA se justifica por la necesidad de acometer, mediante nuevos instrumentos más eficaces, la problemática de la gestión del agua en España y hacer frente, desde una perspectiva no sólo cuantitativa, sino también cualitativa, a las nuevas exigencias que reclama en la actualidad la administración de los recursos hídricos²⁰⁷. Como pone de relieve la Exposición de Motivos de la Ley "(...) la aplicación práctica de la Ley de Aguas de 1985 ha permitido constatar tanto la existencia de diversos problemas prácticos en la gestión del agua a nivel nacional, que deben resolverse con vistas al futuro, como la ausencia en ella de instrumentos eficaces para afrontar las nuevas demandas en relación con dicho recurso, tanto en cantidad, dado que su consumo se incrementa exponencialmente, como en calidad, teniendo en cuenta la evidente necesidad de profundizar y perfeccionar los mecanismos de protección existentes en la Ley de 1985". Por ello, "las mayores exigencias que imponen, tanto la normativa europea como la propia sensibilidad de la sociedad española" justifican la necesidad de acometer por parte de las Administraciones Públicas "la articulación de mecanismos jurídicos idóneos que garanticen el buen estado ecológico de los bienes que integran el dominio público hidráulico, a través de instrumentos diversos"²⁰⁸. Desde esta óptica, la reforma pretende incorporar a la gestión del agua una nueva perspectiva de economía del agua, a la par que fomenta una política de ahorro en los consumos y atiende de manera especial a las exigencias ambientales de protección del recurso. Se advierte en algunos aspectos de la reforma una influencia directa de la entonces Propuesta de Directiva Marco de la Unión Europea por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas -hoy ya Directiva marco de aguas²⁰⁹- cuyo objeto primordial es mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad. Sin embargo, la reforma no incorpora todavía los contenidos de la Directiva, lo que obligará en los próximos años a una nueva revisión de nuestra legislación de aguas para dar cabida a la nueva estrategia comunitaria.

Si la LA marcó en el momento de su aprobación un nuevo hito en nuestro Derecho de Aguas, entre otros aspectos, debido a la incorporación de nuevos planteamientos que atendían a la consideración del valor ecológico de los recursos hídricos, la LMLA

"La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 113-158, en especial, pp. 113-129 y 155-158.

²⁰⁵Sin duda, uno de los temas estrella de la reforma y uno de los aspectos más debatidos durante la tramitación parlamentaria de la LMLA es el contrato de cesión de derechos de uso del agua. Sobre ello *vid.* EMBID IRUJO, A., "El mercado del agua. Consideraciones jurídicas en torno al Proyecto de Reforma de la Ley de Aguas", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 7, julio 1999, pp. 1 a 9, y la bibliografía que allí se cita. *Vid.* también VÁZQUEZ, C., "La regulación de los contratos de cesión de derechos de uso del agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 159-231.

²⁰⁶Sobre la nueva regulación de las obras hidráulicas *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Régimen jurídico de las obras hidráulicas: su incorporación por la Ley 46/1999 a la Ley de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 35-86; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Las obras hidráulicas en la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 2000; y ALONSO CONCELLÓN, I., "Ley de Aguas...", *cit.*, pp. 62-78.

²⁰⁷Sobre la problemática de la gestión del agua en España, *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, pp. 21-55.

²⁰⁸Párrafo quinto de la Exposición de Motivos de la LMLA.

²⁰⁹DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000.

profundiza en esta dimensión ecológica de las aguas continentales, otorgando una mayor importancia a sus valores medioambientales. En efecto, se advierte en esta Ley una preocupación importante por la protección ambiental de este recurso que se materializa en la introducción de una serie de novedades normativas exponentes de la sensibilidad medioambiental²¹⁰, actualmente en alza en éste y en otros sectores, y que se traduce en la

²¹⁰Como advierte DOMPER FERRANDO, J., "El derecho de acceso a la información en materia de aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 352-253, son pocos los artículos de la LMLA cuyo contenido no se puede vincular de alguna u otra manera, en todo o en parte, a algún aspecto ambiental. Concretamente, señala cómo de las 49 modificaciones introducidas en el articulado, más de 30 se pueden relacionar en todo o en parte con aspectos ambientales (pp. 352-353).

Entre las novedades de tipo ambiental que incluye la LMLA, señalamos, además de las que se mencionan en el texto, el nuevo art. 5.2 LA, que, en relación a los cauces privados por los que ocasionalmente discurran aguas pluviales, prohíbe a sus propietarios "alterar su calidad en perjuicio del interés público o de tercero"; la nueva redacción dada al art. 10 LA, que garantiza la aplicación de la legislación ambiental a las charcas situadas en predios de propiedad privada; el art. 13 bis LA, que, en los términos previstos en la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1999), modificada mediante la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1995), recoge el derecho de todas las personas físicas o jurídicas a acceder a la información "en materia de aguas" y, en particular, "sobre vertidos y calidad de las aguas" [sobre el derecho de acceso a la información en materia de aguas, *vid.* DOMPER FERRANDO, J., "El derecho de acceso...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 351-383]; el nuevo apartado f) del art. 22 LA, en relación a las funciones de los Organismos de cuenca; el art. 38.1 LA, que incluye entre los objetivos generales de la planificación hidrológica "conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales" (sobre la noción de "buen estado ecológico" de las aguas, *vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.3.2, de la tercera parte de este trabajo); el nuevo art. 54.3 LA, que, aun cuando se refiere a la posibilidad ya establecida anteriormente en su texto originario de fijar perímetros de protección de los acuíferos, la extiende ahora también a las unidades hidrogeológicas, insistiendo ahora en que la finalidad de esta medida es "proteger las aguas subterráneas frente a los riesgos de contaminación"; la regulación de los caudales ecológicos realizada en el art. 57.7 LA, que los considera, no como uso de los recursos hidráulicos, sino como restricción impuesta con carácter general a todos los sistemas de explotación, declara aplicable la regla sobre supremacía del uso para abastecimiento de poblaciones [En opinión de SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, la prioridad del uso para abastecimiento de poblaciones sobre los caudales ecológicos "*resulta contradictoria con el concepto y la significación jurídica de la técnica del caudal ecológico y puede reducir seriamente, en algunos casos a la nada, su funcionalidad propia. Pues no se trata de que el régimen de los caudales ecológicos se subordine a las necesidades de abastecimiento de la población en situaciones extraordinarias de sequía o desabastecimiento, lo que sería explicable, sino que, a efectos de nuevas concesiones para abastecimiento, los caudales ecológicos no puedan ser un obstáculo. Si pensamos, por ejemplo, en el desarrollo de nuevas zonas urbanas o complejos turísticos en áreas con escasez de recursos, la regla de prioridad del nuevo artículo 57.7 puede hacer inservible la finalidad de los caudales ecológicos, que, por el contrario, debería constituir un límite de naturaleza ambiental al desarrollo urbano inmoderado. Cabe preguntarse, en consecuencia, si la concepción del caudal ecológico que la Ley mantiene es la más coherente con el objetivo de garantizar el buen estado de los ecosistemas acuáticos, dado que la reserva de caudales por razones ambientales es uno de los factores que, especialmente en países secos como el nuestro, condiciona el buen estado de las aguas*" (p. 97)], y establece que deberán fijarse en los planes hidrológicos previa realización por los Organismos de cuenca de estudios específicos para cada tramo de río [sobre los caudales ecológicos *vid.* EMBID IRUJO, A., "Usos del agua e impacto ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico" en la obra dirigida por el mismo autor "La calidad de las aguas", *cit.*, pp. 149-169; y LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 123-141; de este mismo autor, "Los caudales ecológicos y la planificación hidrológica", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica (El Libro Blanco del Agua)*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 203-219]; la introducción en el art. 58.4 LA, entre los

necesidad de considerar las aguas no únicamente como un bien económico, sino como un recurso necesitado de protección. Entre las novedades más importantes, destacamos, a efectos de la materia tratada en este estudio, en primer lugar, la nueva redacción que se da al art. 84 LA, que fija como objetivos de la protección del dominio público hidráulico los siguientes: a) prevenir el deterioro del estado ecológico y la contaminación de las aguas para alcanzar un buen estado general²¹¹; b) establecer programas de control de calidad en cada cuenca hidrográfica; c) impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo capaces de contaminar las aguas subterráneas; d) evitar cualquiera otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico; y e) recuperar los sistemas acuáticos asociados al dominio público hidráulico.

En segundo lugar, la especial incidencia en la consideración ambiental en la tramitación de los expedientes de autorizaciones y concesiones que recoge el nuevo art. 90 LA y que tendrá una extraordinaria importancia para la tramitación de las autorizaciones de vertido²¹². En su apartado primero, este precepto dispone que los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen "adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación". En su apartado segundo, se introducen también algunas novedades importantes. Aun cuando el art. 90 LA ya exigía en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afectasen al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente la presentación de una evaluación de sus efectos, en su nueva redacción, como novedad, se recoge la necesidad de dar traslado de este informe "sobre los posibles efectos nocivos para el medio", al órgano ambiental competente "para que se pronuncie sobre las medidas correctoras que a su juicio deban introducirse como consecuencia del informe presentado". Asimismo, el Organismo de cuenca, sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio conforme a lo previsto en la normativa vigente, en los casos en que presuma la existencia de un riesgo grave para

critérios de preferencia para el otorgamiento de concesiones, del mantenimiento o mejora de la calidad del agua [para SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 94, se introduce así un nuevo límite, de finalidad ambiental, a la discrecionalidad de la Administración para otorgar las concesiones de aguas]; el art. 61 bis 3 LA, en relación a la cesión de derechos de uso del agua entre particulares; el art. 69.2 LA, respecto a los expedientes sobre aprovechamientos de áridos; el art. 103.4 LA, que impone en las zonas húmedas la coordinación de actuaciones de los Organismos de cuenca y la Administración ambiental "para la conservación, la protección eficaz, la gestión sostenible y la recuperación de las zonas húmedas, especialmente de aquéllas que posean un interés natural o paisajístico"; y el art. 118, incluido en el nuevo Título VIII, dedicado a las Obras Hidráulicas, que prevé que los proyectos de obras hidráulicas de interés general se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en los casos establecidos en la legislación de evaluación de impacto ambiental (a nivel estatal, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (BOE núm. 155, de 30 de junio de 1986), modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo (BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001) y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1988).

²¹¹El art. 84 *in fine* LA, tras las modificaciones incorporadas por la LMLA, prevé que reglamentariamente "se establecerán los niveles de calidad correspondientes a los estados indicados en el apartado a) y los plazos para alcanzarlos". Este precepto debe conectarse con lo establecido en el art. 38.1 LA, en su nueva redacción, tras la modificación introducida por la LMLA, que incluye como objetivo general de la planificación hidrológica "conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico" y con el art. 92.2 LA, también en su nueva redacción, que establece como objeto de la autorización de vertido "la consecución del buen estado ecológico de las aguas".

²¹²Al respecto, *vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.4.2.1, epígrafe B, de la tercera parte de este trabajo.

el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

Y, en tercer lugar, como no podía ser de otra manera, debemos destacar las importantes novedades que la LMLA introduce en relación al régimen jurídico de los vertidos y en materia de reutilización de aguas depuradas. Respecto a los vertidos, la Ley introduce una regulación más estricta de las autorizaciones de vertido "para que éstas puedan constituir verdaderamente un instrumento eficaz en la lucha contra la contaminación de las aguas continentales"²¹³. No se reforma, sin embargo, todo el capítulo II del Título V de la LA (arts. 92 a 100), sino que únicamente se acomete la reforma de algunos de estos preceptos. Concretamente, los arts. 92, 93, 96 y 97 LA y, además, por lo que aquí nos interesa, los arts. 89 LA, que establece una serie de prohibiciones de actividades a realizar en el dominio público hidráulico; 101 LA, dedicado a la reutilización de aguas depuradas; y 105 LA, que regula el nuevo canon de control de vertido. A lo largo de este trabajo tendremos ocasión de analizar ampliamente las principales reformas introducidas en el régimen jurídico de los vertidos. Por el momento, baste apuntar que estos cambios afectan principalmente al concepto mismo de vertido; a la prohibición de realizar vertidos con reserva de autorización; al propio objeto de las autorizaciones de vertido -vinculadas ahora al "buen estado ecológico de las aguas"-, a su temporalidad, al régimen de su revisión y modificación, y a su compatibilidad con otros títulos exigibles; a los programas de reducción de la contaminación; al nuevo papel de las entidades colaboradoras de la Administración en el otorgamiento, renovación o modificación de las autorizaciones de vertido; a las especialidades de las autorizaciones de vertido de las Entidades Locales; al régimen de los vertidos no autorizados o que incumplan las condiciones de la autorización; y al canon de vertido, sustituido ahora por el canon de control de vertido.

C. El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

La Disposición final 2ª LMLA establecía que el Gobierno, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor, dictaría un Real Decreto Legislativo en el que se refundiese y adaptase la normativa legal en materia de aguas existente. Posteriormente, la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental²¹⁴ modificó esta Disposición ampliando el plazo previsto a dos años²¹⁵. En cumplimiento de este mandato legal, el Gobierno ha adoptado el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el TRLA²¹⁶. Esta norma

²¹³*Vid.* párrafo quinto de la Exposición de Motivos de la LMLA.

²¹⁴BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2001.

²¹⁵*Vid.* Disposición adicional 2ª Ley 6/2001, de 8 de mayo.

²¹⁶Este Real Decreto Legislativo refunde y adapta la normativa legal existente en materia de aguas. Para ello, incorpora las modificaciones que en el texto de la LA se introducen por la LMLA y por la Sentencia del TC 227/1988, de 29 de noviembre; por la Disposición adicional 9.2 Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica los apartados 1, segundo párrafo, y 2 del art. 109 LA en materia de sanciones; por los arts. 2 y 3 Ley 9/1996, de 15 de enero, en la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, modificando y ampliando respectivamente los arts. 63 y 109.2 LA; por los arts. 158,

constituye, en la actualidad, el punto de referencia ineludible en materia de aguas²¹⁷. Concretamente, es su Título V ("De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales") el que nos interesa especialmente, por cuanto se dedica a la regulación de la calidad de las aguas; en particular, su capítulo II (arts. 100-108), dedicado a los vertidos. En su calidad de Texto Refundido, esta norma no introduce modificación sustantiva alguna en el régimen jurídico de los vertidos, limitándose a refundir y aunar la normativa anterior. La auténtica variación es, pues, el cambio de numeración producido y no la redacción de los preceptos²¹⁸.

D. La normativa de desarrollo: la proliferación de normas de rango reglamentario

Desde la aprobación de la LA, desde una perspectiva general, las normas reglamentarias de desarrollo más importantes, en el plano estatal, han sido las siguientes:

173 y 174 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996), relativos a la gestión directa de la construcción o explotación de determinadas obras públicas, al régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, así como a la modificación del art. 21 LA, al que añade un nuevo apartado y, finalmente, por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor, seguridad vial y en materia de aguas, que modifica y amplía respectivamente, los arts. 17 y 25 LA, relativos al Consejo Nacional del Agua y a la composición de la Junta de Gobierno de los Organismos de cuenca.

El TRLA ha sido modificado por el art. 91 Ley 24/2001, de 27 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2001), que introduce un nuevo párrafo al apartado 1 de su art. 132. Por otra parte, téngase en cuenta la Resolución de 21 de noviembre de 2001 de la Subsecretaría del Ministerio de Medio Ambiente, mediante la cual se produce la conversión a euros de las cuantías correspondientes a las sanciones impuestas en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 2001).

Contra determinados preceptos del TRLA (arts. 67 a 72 y, por conexión, art. 53.6) el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón ha presentado un recurso de inconstitucionalidad (núm. 5493/2001), admitido a trámite por el TC mediante Providencia de 30 de octubre de 2001 y pendiente en estos momentos de resolución (*vid.* BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 2001).

²¹⁷La Disposición derogatoria única TRLA dispone la derogación de todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a su contenido y, en particular, las siguientes: la LA; la LMLA -excepto la Disposición adicional 1ª-; la disposición adicional 9ª, apartado 2, Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica los apartados 1º, segundo párrafo y 2º del art. 109 LA, en materia de sanciones; los arts. 2 y 3 Ley 9/1996, de 15 de enero, en la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, modificando y ampliando, respectivamente, los arts. 63 y 109.2 LA; los arts. 158, 173 y 174 Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, relativos a la gestión directa de la construcción y/o explotación de determinadas obras públicas, al régimen jurídico del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, así como a la modificación del art. 21 LA, al que añade un nuevo apartado; y el art. 3 Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor, seguridad vial y en materia de aguas, que modifica y amplía, respectivamente, los arts. 17 y 25 LA.

²¹⁸Hemos advertido, sin embargo, algún cambio de redacción en relación a la versión originaria de la LA. Así el art. 52.2 LA (no modificado posteriormente) establecía que "En las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrán utilizar en un predio, aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos. En los acuíferos que hayan sido declarados como sobreexplotados, o en riesgo de estarlo, no podrán realizarse nuevas obras de las amparadas por este apartado sin la correspondiente autorización". En cambio, en el art. 54.2 TRLA, que sería su equivalente, ha desaparecido la mención "situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas", lo que podría llevarnos a cuestionar si el Gobierno ha incurrido en algún exceso en el ejercicio de la habilitación conferida.

-El Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI y VII de la LA (en adelante, RDPH)²¹⁹. El RDPH ha sido objeto de diferentes modificaciones parciales, realizadas a través de los Reales Decretos 1315/1992, de 30 de octubre²²⁰; 419/1993, de 26 de marzo²²¹; 1771/1994, de 5 de agosto²²²; y 995/2000²²³

-El Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (en adelante, RAPA)²²⁴. El RAPA también ha sido objeto de algunas reformas puntuales, en virtud de los Reales Decretos 117/1992, de 14 de febrero, que actualiza la composición del Consejo Nacional del Agua²²⁵; 439/1994, de 11 de marzo, que modifica la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de los Organismos de cuenca²²⁶; 1541/1994, de 8 de julio²²⁷, que modifica su Anexo I; y 2068/1996, de 13 de septiembre, que modifica la composición del Consejo Nacional del Agua y del Consejo del Agua de los Organismos de cuenca²²⁸.

-El Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, que aprueba la tabla de vigencias a que se refiere el apartado tercero de la Disposición derogatoria LA.

-El Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos²²⁹.

-Los Reales Decretos 924/1989, 925/1989, 926/1989, 927/1989, 928/1989, 929/1989, 930/1989 y 931/1989, todos ellos de 21 de julio, que constituyen las Confederaciones Hidrográficas del Norte, del Duero, del Guadiana, del Guadalquivir, del Tajo, del Ebro, del Júcar y del Segura²³⁰.

Respecto a la planificación hidrológica, las previsiones de la LA se han materializado en la aprobación, con varios años de retraso, del PHN, en virtud de la Ley 10/2001, de 5 de

²¹⁹BOE núm. 157, de 2 de julio de 1986.

²²⁰BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 1992. Esta modificación obedece, por una parte, a la necesidad de adecuación del RDPH a la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980); y, por otra, a la adaptación del entonces canon de vertido a las circunstancias reales de determinados vertidos en ese momento en nuestro país.

²²¹BOE núm. 89, de 14 de abril de 1993. El objeto de esta modificación del RDPH es la actualización del importe de las sanciones establecidas en la LA y la modificación de determinados preceptos reguladores del régimen de infracciones y sanciones administrativas (arts. 315 a 320 RDPH).

²²²BOE núm. 198, de 19 de agosto de 1994. Esta modificación del RDPH tiene por objeto la adaptación de las normas reguladoras de los procedimientos administrativos en materia de dominio público hidráulico a la LRJAP.

²²³BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000.

²²⁴BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988.

²²⁵BOE núm. 44, de 20 de febrero de 1992.

²²⁶BOE núm. 82, de 6 de abril de 1994.

²²⁷BOE núm. 179, de 28 de julio de 1994.

²²⁸BOE núm. 237, de 1 de octubre de 1996.

²²⁹BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1987.

²³⁰BOE núm. 178, de 27 de julio de 1989. Mediante el Real Decreto 312/2001, de 23 de marzo, se ha modificado el art. 4 Real Decreto 931/1989, de 21 de julio de 1989, que constituye el Organismo de cuenca de la Confederación Hidrográfica del Ebro (BOE núm. 82, de 5 de abril de 2001).

julio²³¹, y los PPHHC, a través del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio²³², así como en la aprobación del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, mediante el Real Decreto 378/2001, de 6 de abril²³³. Posteriormente, para facilitar la consulta de los PPHHC de carácter intercomunitario, el Ministerio de Medio Ambiente ha elaborado un texto único para cada plan en el que se recogen, de forma sistemática y homogénea, sus determinaciones de contenido normativo. Así, mediante varias Órdenes de 13 de agosto de 1999, se publican las de los PPHHC del Ebro, del Tajo, del Duero, del Guadiana, del Guadalquivir, del Júcar, del Norte y del Segura²³⁴; y mediante la Orden de 6 de septiembre de 1999 se publican las del PHC del Sur²³⁵.

En el ámbito específico de los vertidos se han aprobado también algunas disposiciones reglamentarias importantes. Destacamos, en primer lugar, aquellas normas que han abordado la problemática de la regularización de los vertidos ilegales, tan abundantes en nuestro país. Nos referimos a la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, mediante el cual se adoptan medidas de regularización y control de vertidos²³⁶. En segundo lugar, debe destacarse la normativa a través de la cual, como consecuencia de la transposición de determinadas Directivas comunitarias, se han fijado los valores de emisión y objetivos de calidad para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas; concretamente, la Orden de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales²³⁷, modificada mediante las Órdenes de 13 de marzo de 1989, de 27 de febrero de

²³¹BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001; rectificación de errores en BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2001. La Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el PHN ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, pendientes de resolución por el TC. El primero de ellos (núm. 5209/2001), promovido por el Gobierno de Aragón contra los arts. 13; 16.2; 17.1.b), c) y d); 17.6; 17.7; 19; 22.5; 22.6.a); 22.6.b); 25 y 28.4 y Disposición adicional 9ª, ha sido admitido a trámite por el TC mediante Providencia de 30 de octubre de 2001 (*vid.* BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 2001). El segundo (núm. 5212/2001), promovido por el Presidente de las Cortes de Aragón, en relación con los arts. 6, 11 a 23 y 25, ha sido admitido a trámite por el TC mediante Providencia de 30 de octubre de 2001 (*vid.* BOE núm. 272, de 13 de noviembre de 2001). En Cataluña, la Mesa del Parlamento llegó a solicitar dictamen previo al Consell Consultiu de la Generalitat previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad en relación a la Ley 10/2001, de 5 de julio, pero al final no interpuso el recurso. Este Dictamen (BOPC núm. 212, de 5 de septiembre de 2001, pp. 13-35) concluyó que esta Ley se ajustaba al orden constitucional y estatutario, si bien fue objeto de un voto particular formulado por el Consejero Sr. Jaume Renyer i Alimbau.

²³²BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1998. Mediante el Real Decreto 201/2002, de 18 de febrero, se ha aprobado la modificación del PHC del Ebro (BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2002).

²³³BOE núm. 96, de 21 de abril de 2001.

²³⁴BOE núm. 222, de 16 de septiembre de 1999; BOE núm. 207, de 30 de agosto de 1999; BOE núm. 206, de 28 de agosto de 1999; BOE núm. 208, de 31 de agosto de 1999; BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999; BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999; BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999; y BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999, respectivamente. Mediante la Orden de 7 de marzo de 2002 se ha modificado la Orden de 13 de agosto de 1999, que publica las determinaciones de contenido normativo del PHC del Ebro (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2002).

²³⁵BOE núm. 223, de 17 de septiembre de 1999.

²³⁶BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986 y BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995, respectivamente. *Vid.* el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo.

²³⁷BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 1987.

1991, de 28 de junio de 1991, y de 25 de mayo de 1992²³⁸. En tercer lugar, no podemos dejar de mencionar otras normas que abordan aspectos muy concretos de la ordenación de los vertidos. Así, la Orden de 16 de julio de 1987, por la que se regulan las Empresas colaboradoras de los Organismos de cuenca en materia de control de vertidos de aguas residuales, y la Orden de 19 de diciembre de 1989 por la que se dictan normas para la fijación en ciertos impuestos impuestos de valores intermedios y reducidos del coeficiente K, que determina la carga contaminante del canon de vertido de aguas residuales²³⁹. Por último, la Orden de 24 de septiembre de 1992, por la que se aprueban las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias²⁴⁰, también resulta de interés para la materia que nos ocupa, por cuanto contempla algunas previsiones en relación a la calidad de las aguas y los vertidos.

Tras la aprobación del TRLA, el Gobierno no ha procedido a su desarrollo reglamentario²⁴¹. Por lo tanto, resultarán de aplicación las normas de desarrollo de la LA -en especial, el RDPH y el RAPA- en todo aquellos que no se oponga al TRLA. De todos modos, teniendo en cuenta las relevantes modificaciones que la LMLA introdujo en el texto originario de la LA, hoy recogidas en el TRLA, sería del todo conveniente que el Gobierno aprobase cuanto antes un nuevo Reglamento de desarrollo que se adecuó a las nuevas previsiones legislativas y precise y facilite la aplicación de algunos de sus preceptos. En la actualidad, están siendo objeto de tramitación los Proyectos de Real Decreto de modificación del RDPH²⁴² y del RAPA²⁴³. En relación al Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH, se limitará a "aprobar, de momento, una norma limitada a los aspectos más necesitados de desarrollo reglamentario, al tiempo que se establecen algunas precisiones o se corrigen aspectos concretos de gran trascendencia en la gestión del recurso, aplazando a un futuro próximo la revisión completa de las normas de desarrollo en materia de aguas"²⁴⁴.

²³⁸BOE núm. 67, de 20 de marzo de 1989; BOE núm. 53, de 2 de marzo de 1991; BOE núm. 162, de 8 de julio de 1991; y BOE núm. 129, de 29 de mayo de 1992, respectivamente.

²³⁹BOE núm. 185, de 4 de agosto de 1987 y BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1989, respectivamente.

²⁴⁰BOE núm. 249, de 16 de octubre de 1992.

²⁴¹La Disposición final 1ª LMLA habilita al Gobierno y al Ministro de Medio Ambiente, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las normas reglamentarias que requiera el desarrollo y aplicación de la presente Ley. *Vid.* también Disposición final 2ª TRLA.

²⁴²La última versión que hemos consultado es de marzo de 2002, aunque hemos tenido ocasión de manejar también una versión previa de febrero de 2001.

²⁴³La versión que hemos consultado es de marzo de 2002.

²⁴⁴Exposición de Motivos de este Proyecto de Real Decreto. En esta Exposición de Motivos se señalan como razones para no proceder, de momento, a la elaboración de una reglamento de carácter uniforme en esta materia las siguientes: la próxima transposición de la Directiva marco de aguas; la complejidad técnica de algunos temas; la necesidad de abordar una reforma en profundidad de la norma reglamentaria en determinados aspectos como la simplificación de los distintos procedimientos administrativos, uno de los principales retos de las Administraciones Públicas, al que no puede ser ajena la Administración hidráulica; y la necesidad de recoger los nuevos conceptos, metodologías y criterios derivados de desarrollos tecnológicos. Este Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH regula las siguientes materias:

-En el Título II, Capítulo III, las secciones 8ª, 11ª y 14ª, relativas a la modificación de las características de las concesiones, acuíferos sobreexplotados y Registro de Aguas, respectivamente. En este Capítulo se añade un nuevo párrafo al apartado 8 del art. 201.

El Proyecto de Real Decreto del RAPA, por su parte, adaptará su articulado a las últimas reformas legislativas acontecidas en este ámbito, principalmente, la LMLA, para lo cual introduce algunas modificaciones en determinados preceptos²⁴⁵.

III.2.1.2. La normativa reguladora de la calidad de los distintos tipos de aguas en función de su uso

A la regulación general de las aguas examinada, contenida en la actualidad, a nivel estatal, en el TRLA y en las normas reglamentarias de desarrollo referenciadas, debemos añadir aquellas otras normas que, como consecuencia de la transposición de varias Directivas comunitarias, se han adoptado para proteger la calidad de las aguas en función de los usos a que estén destinadas. Ya vimos, cómo a nivel comunitario, junto a las Directivas reguladoras de los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático, existe otro grupo de Directivas que establecen estándares de calidad para las aguas en función de su uso (producción de agua potable, baño, vida piscícola, cría de moluscos)²⁴⁶. Su incorporación se ha materializado en el ordenamiento jurídico español a través de los Anexos del RAPA²⁴⁷ y de diferentes normas reglamentarias. Así, el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público²⁴⁸; el Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, por el que se establecen las normas de calidad de las aguas de baño²⁴⁹; el Real Decreto 345/1993, de 5 de marzo, por el que se establecen las normas de calidad exigidas a las aguas para cría de moluscos y otros invertebrados marinos²⁵⁰; en relación a los métodos de medición y frecuencia de muestreos y análisis, la Orden de 8 de febrero de 1988²⁵¹; y, con carácter general en relación con las características básicas de calidad que deben ser mantenidas en las corrientes de aguas superficiales cuando sean destinadas a la producción de agua potable, la Orden de 11 de mayo de 1988, modificada por las Órdenes de 15 de

-En el Título III "De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales", se añade un nuevo apartado al art. 234, y se regulan por entero la sección 2ª del Capítulo I dedicada al Apeo y Deslinde de los bienes de dominio público hidráulico y el Capítulo II relativo a los vertidos.

-Del Título IV se redacta por entero el Capítulo II dedicado al canon de control de vertidos.

-Del Título V se modifican dos aspectos puntuales del régimen de infracciones y sanciones, el relativo a la valoración de los daños causados al dominio público hidráulico y el que afecta a la forma de pago de las sanciones.

-Se crea un Título VI dedicado al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas.

²⁴⁵Concretamente, se modificarán los arts. 24, 29, 31, 53 a 55 y 108 a 111 RAPA y se introducirá un nuevo art. 121.

²⁴⁶*Vid. supra* el capítulo I de la segunda parte de este trabajo, apartado I.2.2.1, epígrafe B.

²⁴⁷El Anexo I RAPA, modificado por el Real Decreto 1541/1994, de 8 de julio, recoge las condiciones de calidad exigidas a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable. El Anexo II, incluye las condiciones relativas a la calidad exigida a las aguas dulces superficiales para ser aptas para el baño. El Anexo III, las condiciones de calidad exigibles a las aguas continentales cuando requieran protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces. Y, por último, el Anexo IV se refiere a la calidad exigible a las aguas cuando requieran protección o mejora para la cría de moluscos. Sobre la cuestión de los estándares de contaminación *vid. infra* el capítulo V de la tercera parte de este trabajo.

²⁴⁸BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 1990.

²⁴⁹BOE núm. 167, de 13 de julio de 1988.

²⁵⁰BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1993.

²⁵¹BOE núm. 53, de 2 de marzo de 1988; corrección de errores en BOE núm. 80, de 2 de abril de 1988.

octubre de 1990 y de 30 de noviembre de 1994²⁵². Todas estas normas tienen una enorme trascendencia a la hora de fijar los estándares de contaminación a que se sujetan las autorizaciones de vertido²⁵³.

III.2.1.3. La normativa reguladora del tratamiento de aguas residuales urbanas y de la contaminación difusa producida por nitratos: un reto aún pendiente

Para completar el cuadro de la normativa estatal reguladora de los vertidos resulta necesario referirnos, finalmente, a algunas normas sectoriales que, con motivo de la transposición de algunas Directivas comunitarias, han perfeccionado y complementado el régimen jurídico de protección de las aguas frente a la contaminación establecido en el título V del TRLA, apuntando a objetivos, ciertamente más ambiciosos y que, en el momento actual, suponen aún una meta a alcanzar para nuestro país. Nos referimos a la normativa reguladora del tratamiento de aguas residuales urbanas (Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas²⁵⁴, desarrollado mediante Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo²⁵⁵), fundamental para conocer el régimen jurídico de los vertidos realizados a sistema de saneamiento; y de la contaminación difusa producida por nitratos (Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación por nitratos), pieza clave en la ordenación de determinados vertidos de fuente difusa.

A. El Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y su normativa de desarrollo

Para dar cumplimiento a las exigencias comunitarias derivadas de la Directiva del Consejo 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas²⁵⁶, se aprobó a nivel estatal, con tres años de retraso, el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas²⁵⁷. El Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, ha completado la

²⁵²BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1988; BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1990; y BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1994, respectivamente.

²⁵³Sobre los estándares de contaminación, véase el capítulo V de la tercera parte de este trabajo.

²⁵⁴Este Real Decreto Ley fue convalidado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, mediante Resolución de 30 de enero de 1996 (BOE núm. 30, de 3 de febrero de 1996).

²⁵⁵Este Real Decreto ha sido modificado mediante el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1998), para incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 98/15/CE, por la que se modifica la Directiva 91/271/CEE, concretamente, el cuadro 2 de su Anexo I, relativo a los requisitos para los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas realizados en zonas sensibles propensas a eutrofización.

²⁵⁶DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

²⁵⁷Esta norma ha sido dictada al amparo del art. 149.1.18, 22 y 23 CE y tiene por objeto "complementar el régimen jurídico establecido en el título V de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y en el título III de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, con el fin de proteger la calidad de las aguas continentales y marítimas de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales urbanas" (art. 1).

Nótese que el instrumento normativo utilizado para la transposición de la Directiva 91/271/CEE ha sido el Decreto-Ley, lo que ha sido cuestionado por la doctrina. En este sentido, FANLO LORAS, A., "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 35 y GARCÍA URETA, A. y ARROSPIDE ERKOREKA, I., "Sobre la transposición de tres normas ambientales comunitarias en el Derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 271/91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 46, pp. 55-60. En cambio, Ricardo ALONSO GARCÍA ha admitido la posibilidad de transposición del Derecho

transposición de la Directiva 91/271/CEE, desarrollando lo dispuesto en el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre²⁵⁸. Para ello, fija los requisitos técnicos que deberán cumplir los sistemas colectores y las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales, los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones secundarias o de aquellos que vayan a realizarse en zonas sensibles²⁵⁹ y regula el tratamiento previo de los vertidos de las aguas residuales industriales cuando éstos se realicen a sistemas colectores o a instalaciones de depuración de aguas residuales urbanas²⁶⁰.

B. El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación por nitratos

comunitario a través de la figura del Decreto-Ley. Véanse en este sentido, sus trabajos "La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español", en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, p. 221 y "Sobre la posibilidad de desarrollo del Derecho comunitario a través de la técnica del Decreto-ley", en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, *in totum*. Por su parte, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 176-179, justifica la utilización en este caso del Decreto-Ley en la tesitura política del momento.

²⁵⁸Sobre estas normas, *vid.* el apartado II.2.3.3 del capítulo anterior.

²⁵⁹*Vid.* también el Decreto 54/1999, de 2 de marzo, de Andalucía, que declara las zonas sensibles, normales y menos sensibles en las aguas del litoral y de las cuencas hidrográficas intracomunitarias (BOJA núm. 35, de 23 de marzo de 1999) y la Orden de 20 de junio de 2001, que declara zona sensible la laguna del Mar Menor (BORMU núm. 145, de 25 de junio de 2001).

Téngase en cuenta, además, la Orden de 3 de agosto de 2001, que fija las aglomeraciones urbanas, según el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre de 1995, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (BORMU núm. 187, de 13 de agosto de 2001).

²⁶⁰En relación a la problemática de las aguas residuales urbanas, véanse, entre otros, los siguientes trabajos: ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. II, *El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 63-69; EMBID IRUJO, A., "Principios generales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, pp. 42-45; EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 48-61.; FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A. (dir.) *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 125-217; FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 303-352; FANLO LORAS, A., "La protección...", *cit.*, pp. 27-28 y 35-36; GARCÍA DE COCA, J. A., "El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial su gestión indirecta", en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 629-691. GARCÍA URETA, A. y ARROSPIDE ERKOREKA, I., "Sobre la transposición...", *cit.*, pp. 39-94; GÓMEZ PUERTO, A. B., "Disposiciones normativas de la Unión Europea, Estado español y Comunidad autónoma andaluza sobre gestión ambiental de las aguas residuales urbanas", en *Actualidad Administrativa*, núm. 10, del 9 al 15 de marzo de 1998, pp. 169-172; GÓMEZ PUERTO, A. B. y SERRANO ULIERTE, N., "La normativa de la Unión Europea sobre gestión ambiental de las aguas residuales urbanas y su trasposición al Ordenamiento Jurídico español", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 163-164, 1998, pp. 31-33; MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 79 y ss.; PERDIGÓ SOLÀ, J., "El saneamiento de las aguas residuales", comunicación al II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Valencia, 10, 11 y 12 de abril de 1997; QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación sobre saneamiento de las aguas residuales", en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, núm. 4371, 11 de septiembre de 1997, pp. 1-3; SÁINZ MORENO, F., "Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, pp. 1933-1947; y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*

En cuanto al Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias²⁶¹, debe destacarse su importancia para el control de determinados vertidos de fuente difusa que contribuyen a la contaminación de las aguas, concretamente, los derivados de la aplicación excesiva o inadecuada de los fertilizantes nitrogenados en la agricultura. El objeto de esta norma es establecer las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación difusa de las aguas continentales y litorales, causada por los nitratos de origen agrario. Para ello, establece la obligación de que la Administración estatal, concretamente el Ministerio de Medio Ambiente, en el caso de aguas continentales de cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, o la autonómica, en el resto de los casos, determinen las aguas que se hallen afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario²⁶². Por otra parte, impone a las Comunidades Autónomas la obligación de designar como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas²⁶³. Determinadas tales zonas, las

²⁶¹Esta norma incorpora a nuestro ordenamiento la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre (DOCE L núm. 375, de 31 de diciembre de 1991), de conformidad con las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.13, 22 y 23 CE, en materia de planificación general de la economía, de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente. Sobre la contaminación agrícola difusa *vid.* SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 221-258.

²⁶²Apartado primero del art. 3 Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero. El apartado segundo de este mismo precepto dispone que dicha determinación se efectuará sobre aquellas masas de agua que se encuentren en las siguientes circunstancias: a) Aguas superficiales que presenten, o puedan llegar a presentar si no se actúa de conformidad con lo establecido en el art. 6 de este Real Decreto, una concentración de nitratos superior a los límites fijados en el anexo número 1 del RAPA, modificado por el Real Decreto 1541/1994, de 8 de julio; b) aguas subterráneas cuya concentración de nitratos sea superior a 50 mg/l o pueda llegar a superar este límite si no se actúa de conformidad con el art. 6; c) embalses, lagos naturales, charcas, estuarios y aguas litorales que se encuentren en estado eutrófico o puedan eutrofizarse en un futuro próximo si no se actúa de conformidad con el art. 6. El apartado tercero del art. 3 Real Decreto 261/1996 fija una serie de aspectos que deberán tenerse en cuenta al valorar las situaciones indicadas: a) características limnológicas de los ecosistemas acuáticos y factores ambientales de las cuencas alimentadoras y, en especial, las emisiones puntuales de nitrógeno, tales como vertidos de aguas residuales y su contribución al contenido de nitratos en las aguas; b) conocimiento científico actual sobre el comportamiento de los compuestos nitrogenados en los medios acuático, atmosférico, edáfico y litológico; c) conocimientos actuales sobre las posibles repercusiones de las medidas previstas en el art. 6 de este Real Decreto.

²⁶³*Vid.* art. 4 Real Decreto 261/1996. Las zonas designadas como vulnerables deberán ser examinadas y, en su caso, modificadas o ampliadas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta los cambios o factores que no hubiesen sido previstos en el momento de su designación (art. 4.2).

Gran parte de las Comunidades Autónomas han procedido a designar las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias. *Vid.* Acuerdo de La Rioja de 6 de febrero de 1997, por el que se da cumplimiento al Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero (BOLR de 13 de febrero de 1999); Decreto de Aragón 77/1997, de 27 de mayo, por el que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias y se designan determinadas áreas zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias (BOA núm. 66, de 11 de junio de 1997); Decreto de Castilla y León 109/1998, de 11 de junio, que designa zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y aprueba el código de buenas prácticas agrarias (BOCyL núm. 112, de 16 de junio de 1998); Resolución de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla-La Mancha, de 7 de agosto de 1998 (DOCM núm. 38, de 21 de agosto de 1998); Decreto de Cataluña 283/1998, de 21 de octubre, de designación de las zonas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias (DOGC núm. 2760, de 6 de noviembre de 1998);

Comunidades Autónomas establecerán programas de actuación²⁶⁴ y elaborarán uno o varios códigos de buenas prácticas agrarias²⁶⁵, que los agricultores podrán poner en práctica de

Decreto de Andalucía 261/1998, de 15 de diciembre, por el que se designan zonas vulnerables (BOJA núm. 5, de 12 de enero de 1999); Decreto de la Comunidad Valenciana 13/2000, de 25 de enero, por el que se designan, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DOGV núm. 3677, de 31 de enero de 2000); Decreto de Canarias 49/2000, de 10 de abril, que determina las masas afectadas por la contaminación de nitratos de origen agrario y designa las zonas vulnerables por dicha contaminación (BOCAN núm. 48, de 19 de abril de 2000); Acuerdo de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de La Rioja, de 22 de noviembre de 2001, que designa zonas vulnerables a la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias (BOLR núm. 143, de 20 de noviembre de 2001); y Orden de Murcia, de 20 de diciembre de 2001, que designa las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias (BORMU núm. 301, de 31 de diciembre de 2001). Por su parte, la Comunidad de Madrid, mediante la Orden de 13 de mayo de 1998 (BOCM núm. 130, de 3 de junio de 1998) da cumplimiento a lo dispuesto en el art. 4 Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, y dispone que no se ha detectado la existencia de ninguna masa de agua afectada por la contaminación de nitratos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. La Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado el Decreto 390/1998, de 22 de diciembre, que aprueba el código de buenas prácticas agrarias y designa zonas vulnerables (BOPV núm. 18, de 27 de enero de 1999). Por su parte, la Región de Murcia, mediante la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, de 17 de diciembre de 1999, ha ordenado la publicación de la Orden de 11 de mayo de 1998, por la que no se designa ninguna zona vulnerable (BORMU núm. 7, de 11 de enero de 2000). Y Extremadura ha hecho lo mismo a través de la Orden de 30 de noviembre de 1999 (DOE núm. 147, de 16 de diciembre de 1999).

²⁶⁴*Vid.* art. 6 Real Decreto 261/1996. Estos programas de actuación serán elaborados en el plazo de dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables o de un año a partir de cada ampliación o modificación complementaria y se llevarán a la práctica durante los cuatro años siguientes a su elaboración. Asimismo, se revisarán, al menos, cada cuatro años, y se modificarán, si fuera necesario, para incluir en ellos aquellas medidas adicionales que se consideren oportunas (art. 6.4 Real Decreto 261/1996). Aunque la competencia para la elaboración de estos programas de actuación recae en las Comunidades Autónomas, se prevé la coordinación de estos programas con la planificación hidrológica. El art. 6.5 Real Decreto 261/1996 establece a estos efectos que "Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas aportarán el contenido de los programas de actuación en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, de conformidad con lo establecido en los artículos 95 y 100.3 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica". Asimismo, el art. 3.4 Real Decreto 261/1996 prevé que cuando la determinación de las aguas afectadas por nitratos haya sido llevada a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente, éste lo pondrá en conocimiento de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas territorialmente afectadas, a efectos de la declaración de zonas vulnerables y la consiguiente elaboración de los programas de actuación". Estos programas de actuación deberán contener con carácter obligatorio, al menos, las medidas que se indican en el Anexo 2 de este Real Decreto e incluirán, asimismo, las medidas incorporadas en los códigos de buenas prácticas agrarias elaborados por las respectivas Comunidades Autónomas (art. 7 Real Decreto 261/1996). Algunas Comunidades Autónomas han elaborado ya estos programas de actuación: Canarias, mediante la Orden de 27 de octubre de 2000 (BOCAN núm. 149, de 13 de noviembre de 2000); Andalucía, mediante la Orden de 27 de junio de 2001 (BOJA núm. 75, de 3 de julio de 2001); Castilla-La Mancha, mediante la Orden de 15 de junio de 2001 (DOCM núm. 72, de 22 de junio de 2001); Castilla y León, mediante el Decreto 109/1998, de 11 de junio (BOCyL núm. 126, de 29 de junio de 2001); Aragón, mediante la Orden de 28 de diciembre de 2000, para las zonas vulnerables Jalón-Huerva y Gallocanta (DOCM núm. 1, de 3 de enero de 2001); Baleares, mediante la Orden de 21 de septiembre de 2001 (BOCAIB núm. 118, de 2 de octubre de 2001). Cataluña, mediante el Decreto 205/2000, de 13 de junio, ha aprobado el programa de medidas agronómicas aplicables a las zonas vulnerables en relación con la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias (DOGC núm. 3168, de 26 de junio de 2000). Téngase en cuenta también el Decreto catalán 167/2000, de 2 de mayo, de medidas excepcionales en materia de fuentes de abastecimiento públicas afectadas por nitratos (DOGC núm. 3141, de 17 de mayo de 2000).

²⁶⁵*Vid.* Anexo 1 Real Decreto 261/1996, que fija el contenido que deberán tener estos códigos de buenas prácticas agrarias. Diversas Comunidades Autónomas han procedido ya a la elaboración de los códigos de buenas prácticas agrícolas. *Vid.* Resolución del Principado de Asturias de 26 de mayo de 1997, por la que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias (BOPA núm. 177, de 31 de julio de 1997), modificada

forma voluntaria, con el objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario. Asimismo, si lo estiman conveniente, podrán elaborar programas de fomento de la puesta en práctica de los códigos de buenas prácticas agrarias, que incluirán la formación e información a los agricultores²⁶⁶. Finalmente, se prevé que los Organismos de cuenca y los órganos autonómicos competentes, en el ámbito de sus competencias, realicen programas de muestreo y seguimiento de la calidad de las aguas, a fin de modificar, en su caso, la relación de zonas vulnerables designadas, así como para comprobar la eficacia de los programas de actuación elaborados²⁶⁷.

III.2.2. La normativa autonómica en materia de protección de la calidad de las aguas y de vertidos

Una vez señaladas las principales normas estatales, a continuación nos adentraremos en las disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas a fin de proteger la calidad de las aguas, resaltando las que afectan a los vertidos. La aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica para distribuir las competencias en materia de aguas no debe conducirnos a una apreciación errónea en torno al papel a desempeñar por las Comunidades Autónomas respecto a la ordenación de los vertidos. Si bien es cierto que son pocas las Comunidades Autónomas en cuyo territorio existen cuencas intracomunitarias, no es menos cierto que los vertidos han sido reconducidos por la jurisprudencia del TC al título competencial protección del medio ambiente, ámbito éste sobre el que todas las Comunidades Autónomas disponen de competencias, tanto normativas como ejecutivas. Si a esta circunstancia unimos la concurrencia de otros títulos competenciales que inciden en el régimen jurídico de los vertidos (sanidad, ordenación del territorio, obras públicas...) el resultado es una

mediante Resolución de 4 de marzo de 1999 (BOPA núm. 65, de 19 de marzo de 1999); Decreto de Aragón 77/1997, de 27 de mayo, por el que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias y designa determinadas áreas zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias; Resolución de Andalucía por la que se aprueban los códigos de buenas prácticas agrarias (BOJA núm. 2, de 8 de enero de 1998); Orden de la Región de Murcia de 31 de marzo de 1998, por la que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias (BORMU núm. 85, de 15 de abril de 1998); Decreto de Castilla y León 109/1998, de 11 de junio, que designa zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y aprueba el código de buenas prácticas agrarias; Resolución de la Dirección General de Producción Agraria de Castilla-La Mancha, de 24 de septiembre de 1998, por la que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias para la protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos (DOCM núm. 46, de 1 de octubre de 1998); Orden de Cataluña de 22 de octubre de 1998, por la que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias en relación con el nitrógeno (DOGC núm. 2761, de 9 de noviembre de 1998); Orden de Extremadura, de 24 de noviembre de 1998, por la que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias (DOE núm. 141, de 10 de diciembre de 1998); Resolución de Madrid, de 4 de febrero de 1999, por la que se publica el código de buenas prácticas agrarias (BOCM de 18 de febrero de 1999); Orden de Galicia de 7 de septiembre de 1999, que aprueba el código gallego de buenas prácticas agrarias (DOG núm. 181, de 17 de septiembre de 1999); Orden de la Comunidad Foral de Navarra de 22 de noviembre de 1999, que procede a la publicación de la aprobación del código de buenas prácticas agrarias de Navarra (BONA núm. 155, de 13 de diciembre de 1999); Resolución 2599/1999 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de La Rioja, de 3 de diciembre de 1999, por la que se hace público el código de buenas prácticas para la protección de las aguas frente a la contaminación causada por nitratos de origen agrario (BOLR núm. 156, de 23 de diciembre de 1999); Orden de la Comunidad Canaria de 11 de febrero de 2000, por la que se aprueba el código de buenas prácticas agrarias (BOCAN núm. 23, de 23 de febrero de 2000); Orden de la Comunidad Valenciana, de 29 de marzo de 2000, por la que se aprueba el código valenciano de buenas prácticas agrarias (DOGV núm. 3727, de 10 de abril de 2000).

²⁶⁶Vid. art. 5 Real Decreto 261/1996.

²⁶⁷Vid. art. 8 Real Decreto 261/1996.

ampliación importante del protagonismo autonómico en esta materia. De ahí que debamos detenernos, siquiera brevemente, a reseñar las normas autonómicas más importantes que afectan a la ordenación de los vertidos, por cuanto deberemos tenerlas presentes en el momento de abordar la intervención administrativa sobre los mismos, materia a cuyo estudio dedicamos la tercera parte de este trabajo.

En este apartado, mediante un tratamiento individualizado de cada Comunidad Autónoma, señalaremos las normas más importantes aprobadas en materia de vertidos²⁶⁸. Conviene, sin embargo, realizar algunas consideraciones de carácter general. En primer lugar, son muy pocas las Comunidades Autónomas que han acometido una ordenación frontal de las aguas o de la Administración Hidráulica. Una regulación de este tipo sólo podrían llevarla a buen término aquellas que disponen de cuencas intracomunitarias. De ahí que sólo encontremos, por el momento, en Canarias, Cataluña, Galicia e Islas Baleares. En segundo lugar, destacamos que la mayor parte de Comunidades Autónomas, aun careciendo de cuencas intracomunitarias han adoptado normas relativas al saneamiento y depuración de aguas residuales, cuyo estudio deviene fundamental para la materia que nos ocupa. Estas normas hallan su cobertura en otros títulos competenciales diferentes al de aguas, que les han permitido ampliar su esfera de intervención. Destacamos, por ser los más utilizados, los de ordenación del territorio, sanidad, protección del medio ambiente, proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos y obras públicas de interés regional. Por último, algunas Comunidades Autónomas han procedido a aprobar normas cuyo objeto específico es regular los vertidos industriales a sistema de saneamiento. Es el caso de Asturias, Madrid, Murcia y Navarra.

III.2.2.1. Andalucía

La Comunidad Autónoma andaluza, a pesar de haber aprobado importantes normas en otros subsectores ambientales y de haber sido pionera en la ordenación de la calidad de las aguas litorales²⁶⁹, no ha acometido la regulación frontal de la calidad de las aguas continentales ni tampoco se ha dotado de una Administración Hidráulica propia, aun disponiendo de cuencas intracomunitarias en su territorio. Tampoco dispone esta Comunidad de una ley reguladora del saneamiento y depuración de aguas residuales. Por lo tanto, únicamente encontramos normas que abordan algunos aspectos puntuales relacionados con la calidad de

²⁶⁸En este apartado únicamente vamos a referirnos a las normas autonómicas reguladoras de las aguas, del saneamiento y depuración y de los vertidos. No vamos a adentrarnos en aquellas otras normas conexas cuyo objeto es regular, con carácter principal, otra materia, aunque en última instancia incidan, en algún aspecto, en la ordenación de los vertidos. A la aplicabilidad de otras regulaciones conexas en materia de vertidos dedicamos el apartado III.2.4 de este mismo capítulo. En relación a las normas autonómicas sobre saneamiento de aguas residuales, *vid.* la amplia descripción de las mismas realizada por SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 198-230.

²⁶⁹La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental de Andalucía (BOJA núm. 79, de 31 de mayo de 1994), que define el marco normativo y de actuación de esta Comunidad Autónoma, en materia de protección atmosférica, residuos en general y calidad de las aguas únicamente se refiere a la calidad de las aguas litorales, pero no hace referencia alguna a las aguas continentales. Mediante el Decreto 14/1996, de 16 de enero, Andalucía ha aprobado el Reglamento de la calidad de las aguas litorales (BOJA núm. 19, de 8 de febrero de 1996). *Vid.* también la Orden de 14 de febrero de 1997, que clasifica las aguas litorales y establece objetivos de calidad de las aguas afectadas por los vertidos, en desarrollo del Decreto 14/1996 (BOJA núm. 27, de 4 de marzo de 1997).

las aguas. Así, destacamos las normas relativas a la calidad de las aguas potables de consumo público²⁷⁰.

III.2.2.2. Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón, aun careciendo de cuencas intracomunitarias, ha aprobado importantes normas en materia de aguas. Ya en 1997, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales²⁷¹, con el objeto de configurar un marco jurídico regulador de la actividad autonómica en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración de las aguas residuales de los Municipios. Esta norma ha sido derogada recientemente y sustituida por la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, cuya finalidad es configurar un ordenamiento completo en materia de aguas para esta Comunidad Autónoma y en la que pueden encontrarse previsiones importantes en relación a los vertidos realizados a redes de colectores generales y al alcantarillado²⁷². A estos efectos, la Ley plantea como objeto la regulación del ejercicio de las competencias que sobre el agua y las obras hidráulicas tienen la Comunidad Autónoma y las entidades que integran la Administración Local de Aragón; la regulación de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y la de las Entidades Locales en el abastecimiento de poblaciones y en el saneamiento y depuración de las aguas residuales; el establecimiento de un régimen económico-financiero específico para la financiación de la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de depuración y saneamiento de aguas residuales; y el impulso de un debate en profundidad sobre la política hidráulica y el modelo de desarrollo territorial, así como la creación de instrumentos de participación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón. Mediante Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, se ha aprobado el reglamento regulador del canon de saneamiento²⁷³.

²⁷⁰Decreto 32/1985, de 5 de febrero, sobre fluoración de aguas potables de consumo público y Orden de 25 de marzo de 1986, que lo desarrolla; y Decreto 146/1995, de 6 de junio, que regula la autorización de excepciones a la concentración máxima admisible de parámetros en las aguas potables de consumo público y se crean las Comisiones Provinciales de Calificación de Aguas Potables de Consumo Público (publicados, respectivamente, en BOJA núm. 14, de 14 de febrero de 1985; BOJA núm. 30, de 10 de abril de 1986; y BOJA núm. 92, de 28 de junio de 1995).

²⁷¹BOA núm. 132, de 14 de noviembre. *Vid.* el análisis de esta Ley realizado por SETUÁIN MENDÍA, B., *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Egido, 1998. Con anterioridad a esta Ley, también debemos hacer mención de la Ley 1/1996, de 24 de abril, de representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los Organismos de Cuenca (BOA núm. 49, de 29 de abril de 1996), ya derogada por la Ley 6/2001, de 17 de mayo (BOA núm. 64, de 1 de junio de 2001).

²⁷²BOA núm. 64, de 1 de junio de 2001. Esta Ley ha sido modificada mediante la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas (BOA núm. 154, de 31 de diciembre de 2001). El Presidente del Gobierno ha promovido recurso de inconstitucionalidad ante el TC, en relación con la Disposición adicional 7ª de esta Ley. Este recurso ha sido admitido a trámite mediante Providencia de 25 de julio de 2001 (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2001). Mediante Auto de 11 de diciembre de 2001, el TC acordó levantar la suspensión de la Disposición adicional 7ª de esta Ley, que había sido suspendida mediante Providencia de 25 de julio de 2001, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4108/2001, promovido por el Presidente del Gobierno (BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 2001; *vid.* también BOA núm. 153, de 28 de diciembre de 2001).

²⁷³BOA núm. 141, de 30 de noviembre de 2001. *Vid.* también la Orden de 21 de diciembre de 2001, por la que se aprueban los modelos de autoliquidaciones y declaraciones relativas al canon de saneamiento (BOA de 18 de enero de 2002).

III.2.2.3. Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias proporciona un ejemplo de existencia de un régimen especial sustantivo en materia de aguas²⁷⁴. Esta Comunidad goza de una larga tradición normativa en esta materia que ha dado respuesta a sus peculiaridades geográficas y físicas²⁷⁵ y posibilitada, en buena medida, por la Disposición adicional 3ª LA, que le confirió amplias posibilidades²⁷⁶. En la actualidad, debemos mencionar la Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas²⁷⁷, que aborda la regulación de las aguas terrestres superficiales y subterráneas en las Islas Canarias, así como el ejercicio de las competencias de esta Comunidad Autónoma en las materias relacionadas con el dominio público hidráulico²⁷⁸. Esta Ley destina el capítulo III del Título IV ("De la ordenación del dominio público hidráulico") a la protección del dominio público hidráulico, siendo éste, precisamente, su título (arts. 56 a 72) y en él se recogen previsiones en torno a los vertidos. Especialmente relevante para el régimen jurídico de esta materia es el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico²⁷⁹. Asimismo, no podemos dejar de mencionar el Decreto 276/1993, de 8 de octubre, que aprueba el reglamento sancionador en materia de aguas²⁸⁰. Por último,

²⁷⁴EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, p. 61.

²⁷⁵Vid. NIETO GARCÍA, A., "La legislación de aguas de Canarias", en EMBID IRUJO, (dir.), *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 101-119.

²⁷⁶La Disposición Adicional 3ª LA establece que "Esta Ley no producirá efectos derogatorios respecto de la legislación que actualmente se aplica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que subsistirá en tanto ésta no dicte su propia legislación. Serán de aplicación, en todo caso, en dicha Comunidad Autónoma, a partir de la entrada en vigor de su nueva legislación, los artículos de esta Ley que definen el dominio público hidráulico estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil".

²⁷⁷Esta Ley ha sido modificada mediante la Ley 2/1999, de 4 de febrero, de medidas urgentes, económicas, de orden social y relativas al personal y a la organización administrativa de la Comunidad (BOCAN núm. 17, de 8 de febrero de 1999). Esta Ley pone fin a una intrincada situación normativa. Así, deroga la Ley 10/1987, de 5 de mayo (BOCAN núm. 59, de 11 de mayo de 1987). La aprobación de la Ley 10/1987 ocasionó en su momento un gran revuelo, que condujo a la adopción de la Ley 14/1987, de 29 de diciembre (BOCAN núm. 1, de 1 de enero de 1988), una ley de un artículo único, mediante el cual se daba una nueva redacción a la Disposición final 3ª Ley 10/1987, para posponer su entrada en vigor al día 1 de julio de 1989, a fin de elaborar en este período una nueva ley y evitar su aplicación. Posteriormente, se aprobó una nueva Ley, la 6/1989, de 22 de mayo (BOCAN núm. 73, de 29 de mayo de 1989), que introducía una segunda prórroga hasta el 1 de abril de 1990, para intentar en este nuevo período aprobar, de una vez por todas, la ley nueva. En el ínterin, las leyes 14/1987 y 6/1989 fueron objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad ante el TC. En las Sentencias 17/1990, de 7 de febrero (BOE de 1 de marzo de 1990; ponente: Excmo. Sr. D. Carlos de la Vega Benayas) y 46/1990, de 15 de marzo (BOE de 9 de abril de 1990; ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Gimeno Sendra), el TC declaró, respectivamente, la inconstitucionalidad de las Leyes 14/1987 y 6/1989 y la constitucionalidad de la Ley 10/1987. Vid. la descripción detallada de todo este proceso realizada por NIETO GARCÍA, A., "La legislación de aguas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, pp. 106-110.

²⁷⁸Art. 1 Ley 12/1990. Sobre esta Ley vid. NIETO GARCÍA, A., "La legislación de aguas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, pp. 110-119.

²⁷⁹BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994. Sobre el régimen jurídico de los vertidos en Canarias, vid. ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., "El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales en Canarias", en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 41, 2002, pp. 13-21.

²⁸⁰BOCAN núm. 157, de 13 de diciembre de 1993.

citamos los Decretos 81/1999, de 6 de mayo, 82/1999, de 6 de mayo, 166/2001, de 30 de julio, y 167/2001, de 30 de julio, por los que se aprueban, respectivamente, los Planes Hidrológicos Insulares de Fuerteventura, Gran Canaria, La Palma y Lanzarote²⁸¹.

III.2.2.4. Cantabria

Hasta hace muy poco tiempo Cantabria, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no había desarrollado una legislación propia complementaria de la legislación estatal de aguas. Este vacío, sin embargo, se ha cubierto recientemente mediante la Ley 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria²⁸², cuyo objeto es "garantizar el saneamiento y depuración de las aguas residuales en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria a través de la actuación de las distintas Administraciones públicas con competencia en la materia" (art. 1). Con esta finalidad, esta Ley fija las competencias de la Administración autonómica y de las Entidades Locales, declarando de interés de la Comunidad Autónoma las obras y los servicios vinculados al saneamiento, a la depuración y a la reutilización de las aguas residuales; regula la planificación sobre el saneamiento y depuración y la construcción de instalaciones; contiene algunas previsiones en torno a los vertidos (arts. 11 y 12); crea el Ente del Agua y Medio Ambiente de Cantabria; y regula el régimen económico-financiero, creando un canon de saneamiento²⁸³.

III.2.2.5. Castilla-La Mancha

Tampoco se hallan en Castilla-La Mancha normas propias en materia de aguas o saneamiento, aunque sí existen algunas normas sectoriales que juegan un papel importante en la ordenación y el control de los vertidos²⁸⁴.

III.2.2.6. Castilla y León

Castilla y León también carece de normativa en materia de aguas o saneamiento. No obstante, podemos destacar, aparte de las normas sectoriales que indirectamente inciden en esta materia (pesca fluvial, espacios naturales protegidos...), el Decreto 61/1991, de 21 de marzo, sobre el Plan regional de saneamiento²⁸⁵ y la Orden de 23 de diciembre de 1993, por la que se crea el censo de plantas depuradoras de aguas residuales y regula la utilización de lodos de depuración en el sector agrario²⁸⁶.

III.2.2.7. Cataluña

²⁸¹BOCAN núm. 105, de 6 de agosto de 1999, BOCAN núm. 72, de 8 de junio de 1999, BOCAN núm. 141, de 29 de octubre de 2001, y BOCAN núm. 138, de 22 de octubre de 2001, respectivamente.

²⁸²BOC núm. 86, de 7 de mayo de 2002.

²⁸³Debemos destacar, en relación a los vertidos al mar, el Decreto 48/1999, de 29 de abril, sobre vertidos al mar en el ámbito del litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC núm. 91, de 7 de mayo de 1999).

²⁸⁴*Vid.* DELGADO PIQUERAS, F., "El régimen general de las aguas continentales y el especial de las aguas minerales y termales en Castilla-La Mancha", en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2000, pp. 633-653. Mencionamos, en particular, la trascendencia que para esta materia tiene la Ley 2/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial (DOCM núm. 56, de 24 de julio de 1992).

²⁸⁵BOCyL núm. 65, de 5 de abril de 1991.

²⁸⁶BOCyL núm. 6, de 11 de enero de 1994.

La Comunidad Autónoma catalana goza de una amplia trayectoria normativa en materia de aguas que se remonta a principios de los años 80. Los primeros hitos los constituyen las Leyes 5/1981, de 4 de junio, de evacuación y tratamiento de las aguas residuales y 17/1987, de 13 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña, refundidas en un texto único mediante el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero²⁸⁷. Posteriormente, se aprobaron las Leyes 4/1990, de 9 de marzo, de ordenación del abastecimiento de agua en el área de Barcelona y 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña²⁸⁸. En el año 1991 vio la luz la Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento²⁸⁹, que derogaba parcialmente el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero y que resultó modificada, en algunos preceptos, mediante la Ley 7/1994, de 18 de mayo²⁹⁰. Este panorama normativo ha sido objeto de una renovación sustancial a partir del año 1998. Por una parte, a nivel organizativo, la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro²⁹¹, ha creado y regulado (en los arts. 15 a 21) la Agencia Catalana del Agua como Administración Hidráulica de Cataluña. Por otra, se ha aprobado por el Parlamento catalán la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua²⁹², con el objeto de ordenar las competencias de la Generalitat

²⁸⁷DOGC núm. 962, de 7 de marzo de 1988. *Vid.* CUCHILLO FOIX, M., "Las competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente", en *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 247-271.

²⁸⁸Esta Ley ha sido modificada mediante la Ley 17/2001, de 31 de diciembre (DOGC núm. 3546, de 4 de enero de 2002). Mediante Decreto 320/1990, de 21 de diciembre, se ha aprobado el Reglamento de desarrollo del título 2 del Decreto Legislativo 1/1988 y del título 1 de la Ley 5/1990 (DOGC núm. 1387, de 31 de diciembre de 1990).

²⁸⁹DOGC núm. 1520, de 20 de noviembre de 1991.

²⁹⁰DOGC núm. 1907, de 10 de junio de 1994; corrección de errores en DOGC núm. 1927, de 29 de julio de 1994. Mencionamos también el Decreto 61/1992, de 17 de febrero, de aprobación de los Estatutos de la Junta de Saneamiento (DOGC núm. 1572, de 23 de marzo de 1992), actualmente derogado mediante el Decreto 125/1999, de 4 de mayo, de aprobación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua (DOGC núm. 2886, de 11 de mayo de 1999); el Decreto 286/1992, de 24 de noviembre, de modificación del procedimiento de determinación del incremento de tarifa de saneamiento y canon de saneamiento para medición directa de la carga contaminante (DOGC núm. 1683, de 16 de diciembre de 1992); y la Orden de 27 de noviembre de 1998, que aprueba modelos de declaración de carga contaminante y establece las normas de actuación de la Junta de Saneamiento en la valoración y corrección de los datos declarados (DOGC núm. 2796, de 30 de diciembre de 1998).

²⁹¹DOGC núm. 2797, Anexo, de 31 de diciembre de 1998. *Vid.* Decreto 125/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua, modificado por Decreto 218/1999, de 27 de julio de 1999 (DOGC núm. 2944, de 3 de agosto de 1999) y Decreto 73/2001, de 20 de febrero (DOGC núm. 3349, de 16 de marzo de 2001). Mediante Decreto 175/2001, de 26 de junio, se ha aprobado el desarrollo territorial de la Agencia Catalana del Agua (DOGC núm. 3427, de 10 de julio de 2001).

²⁹²DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999; rectificación de errores en DOGC núm. 3003, de 27 de octubre de 1999). Esta Ley ha sido modificada mediante las Leyes 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas y 21/2001, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (DOGC núm. 3543, Anexo, de 31 de diciembre de 2001). Esta Ley deroga los preceptos aún vigentes del Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero; la Ley 19/1991, de 7 de noviembre, en todo aquello que se oponga a la misma; los arts. 2, 3, 7.1, hasta el primer punto y seguido, y 7.2 y 12, la Disposición adicional 1ª y los Anexos 1, 2 y 3 de la Ley 4/1990, de 9 de marzo; los títulos preliminar y primero y la Disposición final 1ª Ley 5/1990, de 9 de marzo; la Ley 13/1994, de 28 de diciembre, que establece coeficientes correctores del canon de infraestructura hidráulica para usos domésticos del agua; el art. 17.4, por lo que respecta a la posibilidad de interposición de recurso ordinario contra los actos administrativos dictados por el director o directora de la Agencia Catalana del Agua, y el art. 21.1.a) Ley 25/1998, de 31 de diciembre; el artículo primero del Decreto 265/1992, de 26

y las de los Entes Locales en materia de aguas y obras hidráulicas; regular, en el ámbito de estas competencias, la organización y el funcionamiento de la Administración Hidráulica en Cataluña, mediante una actuación descentralizadora, coordinadora e integradora que debe comprender la preservación, la protección y la mejora del medio; y establecer un nuevo régimen de planificación y económico-financiero del ciclo hidrológico (art. 1). Esta Ley, que dedica su Título III (arts. 15 a 24) a la regulación de los sistemas de saneamiento, contiene previsiones importantes en relación al régimen jurídico de los vertidos y delimita las competencias de la Agencia Catalana del Agua y de las Entidades Locales del Agua. En el marco de esta Ley se han adoptado el Decreto 188/1999, de 13 de julio, por el que se regulan las deducciones en la tributación sobre el agua²⁹³ y el Decreto 103/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua²⁹⁴. Específicamente en materia de vertidos, debemos mencionar también el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, sobre medidas de regularización de vertidos²⁹⁵, norma que ha tenido una importancia trascendental en esta Comunidad Autónoma para lograr la adecuación de los vertidos a las previsiones normativas. Tampoco podemos obviar la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental²⁹⁶, que, en sus pretensiones de simplificación administrativa y de instauración de una autorización ambiental única, con arreglo a lo establecido en la Directiva IPPC, va a tener una incidencia decisiva en la ordenación de los vertidos²⁹⁷.

de octubre; en general, cualquier disposición de rango igual o inferior contraria a lo que dispone esta Ley; y los arts. 38 y 39 Ley 25/1998, de 31 de diciembre (*vid.* Disposición derogatoria).

²⁹³DOGC núm. 2940, de 28 de julio de 1999.

²⁹⁴DOGC núm. 3097, de 13 de marzo de 2000; rectificación de errores en DOGC núm. 3201, de 9 de agosto de 2000.

²⁹⁵DOGC núm. 2180, de 11 de marzo de 1996. Este Decreto deroga la anterior Orden de 19 de febrero de 1987 (DOGC núm. 816, de 16 de marzo de 1987). *Vid. infra* el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo, apartado VII.1.5.1.

²⁹⁶DOGC núm. 2598, de 13 de marzo de 1998. Esta Ley ha sido modificada mediante las Leyes 1/1999, de 13 de febrero (DOGC núm. 2861, de 6 de abril de 1999) y 13/2001, de 13 de julio (DOGC núm. 3437, de 24 de julio de 2001). Ténganse en cuenta también el Decreto 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, y se adaptan sus Anexos (DOGC núm. 2894, de 21 de mayo de 1999). Sobre esta Ley *vid. infra* el capítulo IX de la tercera parte de este trabajo, apartado IX.3.3.

²⁹⁷En el texto hemos reseñado las normas más importantes. Señalamos, sin embargo, algunas otras a tener en cuenta para la materia que nos ocupa. Así, en relación a la contaminación de las aguas por nitratos, el Decreto 119/2001, de 2 de mayo, de medidas ambientales de prevención y corrección de la contaminación de las aguas por nitratos (DOGC núm. 3390, de 17 de mayo de 2001), que tiene por objeto, "la regulación de las medidas ambientales necesarias para asegurar la calidad y correcta gestión de los recursos hídricos en relación con la contaminación de las aguas por nitratos en las zonas vulnerables" (art. 1), con el fin de garantizar la calidad de los recursos hídricos en general y de las captaciones de agua para el abastecimiento de poblaciones, en particular y conseguir un alto grado de protección de la salud de las personas y del medio ambiente en su conjunto (art. 2). Respecto a la adopción de medidas para la gestión de los recursos hídricos, los Decretos 94/1999, de 6 de abril, de adopción de medidas excepcionales en relación con la utilización de los recursos hidráulicos (DOGC núm. 2865, de 12 de abril de 1999); 168/2000, de 2 de mayo, de adopción de medidas excepcionales en relación con la utilización de los recursos hidráulicos (DOGC núm. 3141, de 17 de mayo de 2000); y 22/2002, de 22 de enero, de establecimiento y mejora de las medidas para la gestión de los recursos hídricos (DOGC de 5 de febrero de 2002). Sobre la protección de acuíferos, los Decretos 328/1988, de 11 de octubre, por el que se establecen normas de protección y adicionales en materia de procedimiento en relación con diversos acuíferos de Cataluña (DOGC núm. 1074, de 28 de noviembre de 1988) y 329/1988, de 11 de octubre, por el que se declara la sobreexplotación de determinados vectores de los acuíferos subterráneos o

III.2.2.8. Comunidad Valenciana

La norma más importante de la Comunidad Valenciana es la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales²⁹⁸, aprobada con el objeto de garantizar una actuación coordinada y eficaz entre las distintas Administraciones Públicas en materia de evacuación y tratamiento y, en su caso, reutilización de las aguas residuales en el ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma. Esta norma delimita las competencias autonómicas y locales, regula los planes de saneamiento, crea la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana y regula el canon de saneamiento. Con posterioridad, mediante el Decreto 170/1992, de 16 de octubre, se han aprobado los Estatutos de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales²⁹⁹ y, mediante el Decreto 266/1994, el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento³⁰⁰. Asimismo, la Ley 8/1993, de 25 de enero, ha regulado la elaboración, tramitación y aprobación del Plan director y planes zonales en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales³⁰¹.

III.2.2.9. Extremadura

La Comunidad Autónoma de Extremadura carece de normas en materia de aguas y saneamiento, sin perjuicio de que existan algunas normas sectoriales que pueden desempeñar un papel importante en la ordenación y el control de los vertidos.

III.2.2.10. Galicia

Galicia cuenta con la Ley 8/1993, de 2 de julio, de la Administración Hidráulica³⁰², que, además de regular la organización administrativa en materia de aguas en esta Comunidad Autónoma, crea un canon de saneamiento dirigido a generar recursos para afrontar gastos de explotación e inversiones en instalaciones de saneamiento de aguas residuales del

unidades hidrogeológicas (DOGC núm. 1075, de 30 de noviembre de 1988). Mencionamos también la Orden de 19 de mayo de 1995, por la que se determinan las normas, prescripciones y metodologías en relación con los establecimientos técnicos auxiliares de la Junta de Saneamiento en materia de inspección, vigilancia, control y análisis de calidad de las aguas (DOGC núm. 2057, de 31 de mayo de 1995).

²⁹⁸DOGV núm. 1761, de 8 de abril de 1992. Esta Ley ha sido modificada mediante las Leyes 10/1998, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización (DOGV núm. 3404, de 31 de diciembre de 1998); 11/2000, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización (DOGV núm. 3907, de 29 de diciembre de 2000); y 9/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización (DOGV núm. 4158, de 31 de diciembre de 2001).

²⁹⁹DOGV núm. 1889, de 26 de octubre de 1992. Este Decreto ha sido modificado mediante los Decretos 47/1995, de 22 de marzo (DOGV núm. 2482, de 3 de abril de 1995), 71/1999 (DOGV núm. 3503, de 26 de mayo de 1999) y 116/2000, de 25 de julio (DOGV núm. 3810, de 8 de agosto de 2000).

³⁰⁰DOGV núm. 2418, de 31 de diciembre de 1994. Este Decreto ha sido modificado mediante el Decreto 193/2001, de 18 de diciembre (DOGV núm. 4153, de 21 de diciembre de 2001). Téngase en cuenta también el art. 29 de la Ley 15/1997, de 29 de diciembre, en relación a las tarifas del canon de saneamiento.

³⁰¹DOGV núm. 1955, de 2 de febrero de 1993. Téngase en cuenta también el Decreto 7/1994, de 11 de enero, sobre el Plan director de saneamiento y depuración de la Comunidad (DOGV núm. 2189, de 20 de enero de 1994) y la Resolución de 15 de marzo de 1994, que publica directrices y programa de actuación del Plan director de saneamiento y depuración de la Comunidad (DOGV núm. 2240, de 6 de abril de 1994).

³⁰²DOG núm. 125, de 2 de julio de 1993. Con posterioridad, Galicia ha aprobado la Ley 1/1995, de 2 de enero, de protección del medio ambiente (DOG núm. 29, de 10 de febrero de 1995), modificada mediante Ley 2/1995, de 31 de marzo (DOG núm. 72, de 12 de abril de 1995), pero no entra a regular la protección de las aguas.

territorio de Galicia. Deben destacarse también el Decreto 84/1997, de 10 de abril, que regula la colaboración técnica y financiera de la Administración hidráulica de Galicia con las Entidades Locales en materia de saneamiento y abastecimiento de aguas³⁰³, y el Decreto 8/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del capítulo IV de la Ley 8/1993, de 23 de junio, por lo que respecta al canon de saneamiento³⁰⁴. Más recientemente, se ha aprobado la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas³⁰⁵ que, aparte de regular los vertidos contaminantes en las rías de Galicia en el marco proporcionado por la LC, acomete la regulación de la ordenación del servicio de depuración de aguas residuales urbanas, declarándolo servicio público de interés general de la Comunidad Autónoma, cuya gestión se atribuye a la Administración Hidráulica autonómica³⁰⁶.

III.2.2.11. Islas Baleares

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares cuenta con el Decreto 11/1994, de 13 de enero, de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica³⁰⁷. Este Decreto regula la organización y el régimen jurídico de dicha Administración y, en concreto, de la Entidad Autónoma de carácter administrativo creada por la Ley 11/1989, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 1990³⁰⁸ -la Junta de Aguas-, cuya finalidad institucional es el ejercicio de las competencias y funciones de esta Comunidad Autónoma en materia de aguas. Destacamos también el Decreto 9/1994, de 13 de enero, de constitución y organización como empresa pública del Instituto Balear del Agua, denominado Instituto Balear del Agua y la Energía a partir del Decreto 58/1998, de 29 de mayo, que establece su régimen jurídico, modificado mediante Decreto 204/1999, de 17 de septiembre³⁰⁹. Asimismo, deben mencionarse la Ley

³⁰³DOG núm. 78, de 24 de abril de 1997.

³⁰⁴DOG núm. 20, de 1 de febrero de 1999. Este Decreto deroga el Decreto 27/1996, de 25 de enero (DOG núm. 23, de 1 de febrero de 1996). Téngase en cuenta también la Orden de 3 de marzo de 1999, que aprueba modelos para el canon de saneamiento (DOG núm. 52, de 16 de marzo de 1999), así como la Orden de 10 de junio de 1999, que establece la relación de aglomeraciones urbanas sujetas al de usos domésticos (DOG núm. 119, de 23 de junio de 1999).

³⁰⁵DOG núm. 161, de 21 de agosto de 2001.

³⁰⁶Señalamos también otras normas aprobadas en materia de aguas. Así, el Decreto 144/1994, de 19 de mayo de 1994, que aprueba medidas urgentes y provisionales en relación con la utilización del dominio público hidráulico (DOG núm. 104, de 1 de junio de 1994).

³⁰⁷BOCAIB núm. 15, de 3 de febrero de 1994. Este Decreto se ha adaptado a las funciones y servicios transferidos por el Real Decreto 115/1995, de 27 de enero (BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1995), mediante el Decreto 29/1995, de 23 de marzo (BOCAIB núm. 42, de 6 de abril de 1995). Téngase en cuenta también la Orden de 21 de febrero de 1994, de constitución, organización y funcionamiento de las Juntas Insulares de Explotación de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera, previstas en el Decreto 11/1994, de 13 de enero (BOCAIB núm. 33, de 17 de marzo de 1994).

³⁰⁸BOCAIB núm. 162, extraordinario, de 30 de diciembre de 1989. Téngase en cuenta también el Decreto 106/1990, de 13 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Junta de Aguas de Baleares (BOCAIB núm. 5, de 10 de enero de 1991).

³⁰⁹BOCAIB núm. 75, de 9 de junio de 1998 y BOCAIB núm. 119, extraordinario, de 22 de septiembre de 1999.

9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento³¹⁰ y el Decreto 132/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba su reglamento de desarrollo³¹¹; así como el Decreto 27/1989, de 9 de marzo, de creación del Instituto Balear de Saneamiento, adaptado a la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de Entidades Autónomas y empresas públicas y vinculadas³¹², mediante Decreto 65/1990, de 28 de junio de 1990³¹³, y modificado mediante Decretos 97/1990, de 14 de noviembre, 91/1994, de 13 de julio y 134/1996, de 28 de junio³¹⁴. En particular, en materia de vertidos, resultan interesantes el Decreto 13/1992, de 13 de febrero, por el que se regula la evacuación de los líquidos procedentes de plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas³¹⁵ y el Decreto 33/1987, de 21 de mayo, por el que se declaran de utilidad pública en Baleares las actuaciones encaminadas a reordenar su agricultura con la utilización de aguas residuales una vez depuradas³¹⁶.

III.2.2.12. La Rioja

En la Comunidad de La Rioja, debe mencionarse la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales³¹⁷, cuyo objeto es "proteger el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas, garantizando el saneamiento y depuración de las aguas residuales vertidas en el ámbito territorial de La Rioja, a través de la actuación coordinada de las distintas Administraciones Públicas con competencia en la materia". A estos efectos, delimita las competencias que corresponden en materia de saneamiento y depuración a la Administración autonómica y a las Administraciones locales, instaurando un marco de cooperación entre ellas; establece los mecanismos de dirección, planificación y ejecución mediante los cuales la Administración autonómica garantiza el cumplimiento de las normas de calidad y los objetivos ambientales en materia de aguas, de acuerdo con la normativa comunitaria, la legislación básica estatal, la planificación hidrológica y las normas adicionales de protección que pueda aprobar esta Comunidad Autónoma; disciplina el régimen de los vertidos a las redes de saneamiento de titularidad municipal; establece el

³¹⁰BOCAIB núm. 160, de 24 de diciembre de 1991. Esta ley ha sido modificada mediante la Ley 4/1994, de 29 de noviembre (BOCAIB núm. 154, de 17 de diciembre de 1991).

³¹¹BOCAIB núm. 158, de 21 de diciembre de 1995. *Vid.* también la Orden de 14 de diciembre de 1995 (BOCAIB núm. 159, de 23 de diciembre de 1995).

³¹²BOCAIB núm. 56, de 6 de mayo de 1989.

³¹³BOCAIB núm. 84, de 12 de julio de 1990.

³¹⁴BOCAIB núm. 40, de 1 de abril de 1989; BOCAIB núm. 146, de 29 de noviembre de 1990; BOCAIB núm. 93, de 30 de julio de 1994; y BOCAIB núm. 86, de 9 de julio de 1989.

³¹⁵BOCAIB núm. 29, de 7 de marzo de 1992.

³¹⁶BOCAIB núm. 69, de 2 de junio de 1987. Mencionamos también el Decreto 25/1992, de 12 de marzo, por el que se regula el procedimiento de obtención de indemnizaciones por Ayuntamientos y entidades públicas por los costes de conservación, mantenimiento y explotación del servicio de depuración (BOCAIB núm. 40, de 2 de abril de 1992) y el Decreto 51/1992, de 30 de julio, mediante el cual se regula el procedimiento de obtención de indemnizaciones y compensaciones por Ayuntamientos y entidades públicas por obras e instalaciones de depuración de aguas residuales (BOCAIB núm. 98, de 15 de agosto de 1992), desarrollado mediante Orden de 16 de julio de 1998 (BOCAIB núm. 101, de 6 de agosto de 1998).

³¹⁷BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000. Esta Ley deroga la Ley 7/1994, de 19 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales (BOLR núm. 93, de 28 de julio de 1994), modificada mediante Leyes 4/1996, de 20 de diciembre, de tasas, precios públicos y abastecimiento de aguas (BOLR núm. 158, de 28 de diciembre de 1996) y 9/1997, de 22 de diciembre, de medidas de ordenación económica (BOLR núm. 155, de 27 de diciembre de 1997).

sistema de infracciones y sanciones susceptible de desarrollo por normas de rango reglamentario -incluidas las ordenanzas municipales-; y regula el régimen económico-financiero específico destinado a financiar los gastos de construcción, gestión, explotación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración³¹⁸. Esta Ley ha sido desarrollada mediante el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre³¹⁹, que dedica una buena parte de su articulado a la regulación de las autorizaciones de vertidos no domésticos al alcantarillado, colectores generales o a las instalación de tratamiento y depuración. Asimismo, cabe destacar el Decreto 42/1997, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento³²⁰, y el Decreto 4/1998, de 23 de enero, de constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y aprobación de sus Estatutos³²¹.

III.2.2.13. Madrid

La Comunidad de Madrid, aun careciendo de cuencas intracomunitarias en su territorio, dispone de un amplio elenco de normas relativas al saneamiento y los vertidos. La norma pionera es la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua en esta Comunidad Autónoma que, tras declarar de interés autonómico los servicios de aducción y depuración, delimita las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales; establece algunas normas organizativas; y determina el régimen económico y financiero del abastecimiento de aguas y saneamiento³²². A ella siguió el Decreto 137/1985, de 20 de diciembre³²³, que desarrolla el régimen económico y financiero del abastecimiento de aguas y saneamiento regulado en la Ley. Varios años más tarde, esta Comunidad Autónoma ha aprobado la Ley 10/1993, de 26 de octubre de 1993, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento³²⁴, con el

³¹⁸Art. 1 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre.

³¹⁹BOLR núm. 155, de 27 de diciembre de 2001.

³²⁰BOLR núm. 101, de 23 de agosto de 1997. De acuerdo con el apartado tercero de la Disposición Derogatoria única Ley 5/2000, de 25 de octubre, este Decreto mantendrá su vigencia en aquello que no se oponga a lo dispuesto en esta Ley.

³²¹BOLR núm. 12, de 27 de enero de 1998. Este Decreto ha sido modificado mediante el Acuerdo de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de La Rioja, de 23 de febrero de 1998 (BOLR núm. 31, de 13 de marzo de 1999) y el Decreto 3/1999, de 5 de febrero (BOLR núm. 17, de 9 de febrero de 1999).

³²²*Vid.* MORELL OCAÑA, L., "Abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid", en GÓMEZ-FERRER MORANT (coord.), *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Civitas, 1987.

³²³BOCM núm. 9, de 11 de enero de 1986; corrección de errores en BOCM núms. 22 y 63, de 27 de enero y de 15 de marzo de 1986.

³²⁴BOCM, núm. 269, de 12 de noviembre de 1993. Mediante Decreto 40/1994, de 21 de abril de 1994 (BOCM núm. 114, de 16 de mayo de 1994) se han aprobado varios modelos de documentos necesarios (modelo de la identificación industrial, modelo de la solicitud de vertido, modelo de la autorización de vertido y modelo de acta de inspección) para posibilitar la efectiva aplicación de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento. Esta Ley se ha aprobado tomando como fundamento las competencias asumidas por el EA de la Comunidad de Madrid sobre el desarrollo legislativo, incluida la potestad reglamentaria y ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, en materia de "normas adicionales de protección del medio ambiente, para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora, la fauna y los testimonios culturales dentro del territorio

objeto de "regular los vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento, con el fin de proteger las instalaciones de saneamiento, los recursos hidráulicos, y por tanto el medio ambiente y la salud de las personas en la Comunidad de Madrid" (art. 1); el Decreto 154/1997, de 13 de noviembre, sobre normas complementarias para la valoración de la contaminación y aplicación de tarifas por depuración de las residuales³²⁵; y el Decreto 170/1998, de 1 de octubre, sobre gestión de las infraestructuras de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad de Madrid³²⁶.

III.2.2.14. Navarra

Dos son las disposiciones más destacables de la Comunidad Foral de Navarra en materia de vertidos: la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento³²⁷, que tiene como objeto "garantizar, de forma coordinada entre el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales, la evacuación a través de la red de colectores generales, el tratamiento y recuperación de las aguas residuales vertidas en el ámbito territorial de la Comunidad Foral"³²⁸ -desarrollada mediante el Decreto Foral 82/1990, de 5 de abril³²⁹-; y el Decreto Foral 55/1990, de 15 de marzo de 1990, por el cual se establecen limitaciones al vertido de aguas residuales a colectores públicos³³⁰.

III.2.2.15. País Vasco

No existe en la Comunidad Autónoma normativa que aborde con carácter general la regulación de las aguas³³¹ o los vertidos en aguas continentales³³². Las escasas normas

de la Comunidad Autónoma" (art. 27.10 EA de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero -BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983-). Asimismo, téngase en cuenta la Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la gestión del medio ambiente de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 249, de 19 de octubre de 1988), cuyo art. 7.2.3 atribuía a la Agencia de Medio Ambiente el ejercicio de las competencias en materia de "protección de la calidad y control de la contaminación de las aguas" y la Ley 10/1991, de 4 de abril, de protección del medio ambiente de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 91, de 18 de abril), cuyo art. 31.2 se remite a la normativa aplicable sobre la materia para la determinación de las cantidades y condiciones en que se deben autorizar los vertidos o emisiones.

³²⁵BOE núm. 282, de 27 de noviembre de 1997. Mediante Acuerdo de 20 de febrero de 1998 se han corregido algunos errores de este Decreto (BOCM núm. 54, de 5 de marzo de 1998).

³²⁶BOCM núm. 252, de 23 de octubre de 1998. Téngase en cuenta el Acuerdo de 4 de febrero de 1999 de la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, que incluye en el Decreto 170/1998, el Anexo siguiente: procedimiento para la encomienda al Canal de Isabel II de la explotación y mantenimiento de los emisarios construidos por la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 40, de 17 de febrero de 1999).

³²⁷BONA núm. 159, de 30 de diciembre de 1988. *Vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de las aguas residuales", en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 17, 1994, pp. 81-104.

³²⁸Art. 1 Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre.

³²⁹BONA núm. 48, de 20 de abril de 1990. Este Decreto ha sido modificado mediante el Decreto Foral 191/2000, de 22 de mayo de 2000 (BONA núm. 77, de 26 de junio de 2000).

³³⁰BONA núm. 38, de 28 de marzo de 1990. Puede señalarse también, aunque con un ámbito de aplicación mucho más reducido, el Decreto Foral 105/1999, de 12 de abril, por el cual se establecen las condiciones técnicas que deben cumplir las piscinas y las instalaciones de tratamiento de agua para potabilización, para evitar las afecciones negativas que puedan producir sus vertidos de aguas residuales (BONA núm. 50, de 23 de abril de 1999).

³³¹LASAGABASTER HERRARTE, I., "Aguas", en el libro por él dirigido *Derecho Ambiental*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001, pp. 210-211, advierte de la presentación en el segundo semestre de 2000 de un Anteproyecto de Ley reguladora de la Administración Pública del agua, al tiempo que señala la inexistencia de noticias en torno al mismo.

existentes en esta materia giran en torno a la protección de la calidad de las aguas según su destino³³³. Por otra parte, mencionamos también el Decreto 38/1992, de 25 de febrero, de creación y régimen de la Comisión Interinstitucional "Mesa del Agua de Euskadi", como instrumento de relación y de participación de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, para la racionalización de las inversiones de dichas Administraciones en materia hidráulica³³⁴.

III.2.2.16. Principado de Asturias

Asturias dispone de tres importantes normas con incidencia en la ordenación de los vertidos. Así, destacamos, en primer lugar, la Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas y el Decreto 19/1998, de 23 de abril, por el que se aprueba su reglamento de desarrollo³³⁵. Estas normas fijan la regulación de los aspectos esenciales de las funciones que en materia de abastecimiento y saneamiento de aguas corresponden a esta Comunidad Autónoma y a las Entidades Locales de su ámbito territorial, para una actuación planificada y coordinada, y establecen un canon de saneamiento para la financiación de gastos de gestión, explotación y mantenimiento de las instalaciones de depuración de las aguas residuales y, en su caso, de las obras de construcción de las mismas. En segundo lugar, resulta obligada, en materia de vertidos, la mención de la reciente Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento³³⁶, cuyo objeto es, precisamente, regular los vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento en el ámbito territorial del Principado de Asturias, "con el fin de proteger las instalaciones que integran dichos sistemas, optimizar el funcionamiento de las mismas y conseguir la preservación del medio ambiente", y en particular para proteger la salud del personal que

³³²Sí se han regulado, en cambio, los vertidos en aguas litorales, a través del Decreto 196/1997, de 29 de agosto, que regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de protección (BOPV núms. 180 y 181, de 22 y 23 de septiembre de 1997).

³³³Así, mencionamos el Decreto 353/1987, de 10 de noviembre, de creación de la red de control y vigilancia de aguas potables de consumo público [BOPV núm. 221, de 23 de noviembre de 1987. Este Decreto ha sido modificado mediante el Decreto 210/1989, de 19 de septiembre (BOPV núm. 190, de 9 de octubre de 1989)]; el Decreto 49/1988, de 1 de marzo (BOPV núm. 53, de 16 de marzo de 1988); y la Orden de 28 de junio de 1988, de fluoración de aguas potables de consumo público (BOPV núm. 151, de 2 de agosto de 1988).
Vid. CASTELLS ARTECHE, J. M., "La legislación en materia de aguas en el País Vasco", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, pp. 144-165.

³³⁴BOPV núm. 54, de 18 de marzo de 1992.

³³⁵BOPA núm. 46, de 25 de febrero de 1994 y BOPA núm. 102, de 5 de mayo de 1998, respectivamente. La Ley 1/1994, de 21 de febrero, ha sido modificada mediante la Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales (BOPA núm. 301, de 31 de diciembre de 2001). Ténganse en cuenta también el Decreto 52/1998, de 13 de agosto, sobre estructura organizativa de la Junta de Saneamiento (BOPA núm. 194, de 21 de agosto de 1998) y la Resolución de 11 de agosto de 1998, que aprueba modelos de declaración-liquidación del canon de saneamiento (BOPA núm. 214, de 15 de septiembre de 1998) y la Resolución de 29 de octubre de 1998, que aprueba modelos de declaración del programa de vertidos para la determinación de la base imponible (BOPA núm. 271, de 23 de noviembre de 1998). Puede señalarse también el Decreto 15/1990, de 22 de febrero, de creación de la Red de vigilancia y control sanitario de aguas potables de consumo público (BOPA núm. 56, de 8 de marzo de 1990).

³³⁶BOPA núm. 137, de 14 de junio de 2002.

trabaje en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento; garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento y los equipos instalados en ellas no se deterioren; asegurar que no se obstaculice el funcionamiento de las plantas de tratamiento; conseguir que los efluentes de las plantas de tratamiento no tengan efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud y contribuyan a que las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad determinados en la normativa vigente; y garantizar que los fangos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental (art. 1). Para ello, regula el régimen de los vertidos de aguas residuales industriales, dedicando especial atención a la autorización de vertido; el autocontrol, muestreo y análisis de vertidos; y establece un régimen sancionador.

III.2.2.17. Región de Murcia

Aun cuando la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental, únicamente contiene previsiones muy escuetas en relación a los vertidos³³⁷, posteriormente, se han aprobado dos normas de gran trascendencia para la ordenación de esta materia: el Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado³³⁸, que acomete la regulación frontal de este tipo de vertidos; y la Ley 3/2000, de 12 de julio, reguladora del saneamiento y depuración³³⁹. Esta Ley fija las competencias de esta Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, garantizando su actuación coordinada mediante la planificación y creación de la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, así como la implantación de un canon de saneamiento para la financiación del funcionamiento y, en su caso, la ejecución de las infraestructuras de esta naturaleza³⁴⁰.

III.2.3. El papel de las Ordenanzas locales en la ordenación de los vertidos

Hasta ahora hemos analizado las principales normas estatales y autonómicas en materia de protección de calidad de las aguas y, en particular, sobre vertidos. Este análisis normativo quedaría incompleto sin una referencia específica a las normas locales que pueden aprobarse en este ámbito. En efecto, como ya vimos en el capítulo anterior, los Entes Locales, aun careciendo de competencias sustantivas en materia de aguas -reservadas a la Administración Hidráulica, estatal o autonómica dependiendo del carácter inter o intracomunitario de la cuenca hidrográfica-, disponen de competencias derivadas en materia de dominio público hidráulico³⁴¹. Por una parte, ya advertimos del carácter de servicio

³³⁷BORMU núm. 78, de 3 de abril de 1995. *Vid.* el art. 55 Ley 1/1995, de 8 de marzo, que recoge algunas previsiones en relación a las condiciones de los vertidos al alcantarillado.

³³⁸BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999; corrección de errores en BORMU núm. 136, de 16 de junio de 1999.

³³⁹BORMU núm. 175, de 29 de julio de 2000.

³⁴⁰Art. 1 Ley 3/2000, de 12 de julio. Se entienden comprendidas en el ámbito de la Ley la construcción de instalaciones públicas de depuración de aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad local, así como de colectores generales que unan las referidas redes de alcantarillado a dichas instalaciones; y la gestión y explotación de las instalaciones públicas de saneamiento y depuración de aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad municipal.

³⁴¹FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 305-309. Sobre ello *vid. supra* el capítulo anterior, apartados II.1.2 y II.2.3.3.

mínimo obligatorio de titularidad municipal del alcantarillado y del carácter de servicio local del tratamiento y depuración de las aguas residuales, como consecuencia de la aplicación de la Directiva 91/271/CEE. Por otra, debemos tener presente que las Entidades Locales son titulares de los vertidos finales que, procedentes de su alcantarillado, colectores y/o instalaciones de depuración, se realicen en el dominio público hidráulico y, como cualquier otro sujeto particular, deben obtener la correspondiente autorización de vertido de la Administración Hidráulica. Fruto de la concurrencia de estas circunstancias se deriva el reconocimiento de una serie de potestades a las Administraciones Locales para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, así como la realización del vertido final de que son titulares y que debe ser autorizado por la Administración Hidráulica en las condiciones exigidas con arreglo a la normativa vigente. Como ha puesto de manifiesto FANLO LORAS, *"cuando el titular (...) de una autorización de vertido es una entidad local, la institución de los correspondientes servicios públicos locales constituye la causa de atribución al ente titular de una potestad de policía administrativa para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios (...) de alcantarillado y tratamiento y vertido de las aguas residuales que tiene su origen en la (...) autorización demanial de la que es titular la Entidad Local"*³⁴². Disponen, por lo tanto, los Entes Locales de importantes potestades administrativas derivadas de la protección de la calidad de los recursos hídricos, en particular, en relación al control de los vertidos que se efectúen a sus instalaciones³⁴³. En estas coordenadas debemos situar la potestad reglamentaria para la aprobación de Ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales, además de otras potestades, como las de planificación y programación, tributaria y financiera, autorizatoria, de control e inspección o sancionadora. La potestad de ordenanza local en materia de vertidos y uso de las redes de alcantarillado, colectores y demás infraestructuras de saneamiento cobra una importancia fundamental, como medio de control de los vertidos realizados a sistema de saneamiento local³⁴⁴. Así, LASAGABASTER HERRARTE, ha advertido que *"El municipio está obligado a dictar unas normas sobre vertidos al servicio de alcantarillado o colectores ya que él mismo es titular de esa autorización de vertido a cauce público. Si esta última le exige determinada calidad de los vertidos, el Ayuntamiento estará obligado a su vez a controlar los vertidos*

³⁴²FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 308. Señala este autor que *"el carácter demanial de esta policía administrativa local es de naturaleza doble o mixta en cuanto dirigida a la protección de las instalaciones y dependencias demaniales adscritas al servicio público como a la protección misma de los recursos hidrológicos que por ellas existen o circulan. Es cierto que estamos ante una potestad administrativa llamada más a la protección del servicio público local y de todos sus elementos que ante una potestad propiamente demanial atributiva de facultades para la gestión de los recursos hídricos"* (pp. 308-309).

³⁴³FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, ha destacado *"la importancia de estas potestades por su condición de Administraciones desplegadas en la totalidad del territorio, por ser las Administraciones más próximas al ciudadano y al medio donde se producen los vertidos contaminantes"* (p. 309).

³⁴⁴El propio Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 [mediante Resolución de 28 de abril de 1995 se dispuso su publicación en el BOE (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995)], ha destacado la importancia de este instrumento normativo para el control de los vertidos, al tiempo que ha advertido de la inexistencia o insuficiente cumplimiento de las ordenanzas municipales que regulan el vertido al alcantarillado.

que se hacen a su sistema, sea alcantarillado o colector. Si así no se actúa, el Ayuntamiento puede encontrarse con que recibe vertidos en su colector que después no puede verter a cauce, al no tener medios técnicos para depurarlos o ser muy costoso. De aquí la necesidad de controlar los vertidos a colector y su regulación en la correspondiente norma municipal"³⁴⁵. Las Ordenanzas reguladoras de los vertidos se convierten, así, en un eficaz instrumento para la gestión de los vertidos. Van a ser su aprobación y puesta en práctica y el rigor con que se apliquen ejes fundamentales para el control efectivo de los numerosos vertidos que anualmente se efectúan en las redes de alcantarillado u otras instalaciones locales de saneamiento.

Estas Ordenanzas locales serán aprobadas, en unos casos, por los Municipios. En otros, por otras entidades de carácter supramunicipal, habida cuenta de las competencias que en esta materia ostentan otras Entidades Locales diferentes a los Municipios, tales como Comarcas, Mancomunidades, Consorcios, Entidades Metropolitanas...³⁴⁶. En algunos casos, incluso, se han aprobado ordenanzas tipo por parte de las Comunidades Autónomas para facilitar a los Entes Locales su labor normativa³⁴⁷. A través de estas Ordenanzas³⁴⁸, las Entidades Locales podrán precisar las condiciones de los vertidos que se efectúen en la red de alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de tratamiento y depuración de aguas residuales; fijar niveles de emisión de sustancias contaminantes; regular las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento y el ejercicio de las funciones de inspección y control; e, incluso, introducir algunas previsiones en relación a las infracciones y sanciones administrativas en esta materia, teniendo en cuenta lo estipulado en el art. 129.3 LRJAP³⁴⁹.

Dado el amplio y variado volumen de normas reglamentarias locales aprobadas en esta materia resulta imposible enumerarlas y, menos aún, realizar un estudio de las mismas. Sí hemos tenido ocasión de consultar algunas de estas normas, fundamentalmente, del ámbito de la provincia de Barcelona y las traeremos a colación en diversas partes de este trabajo. Por el momento, únicamente señalamos las Ordenanzas y Reglamentos que posteriormente

³⁴⁵LASAGABASTER HERRARTE, I., "Aguas", en la obra por él dirigida "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 216.

³⁴⁶LASAGABASTER HERRARTE, I., "Aguas", en la obra por él dirigida "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 216, comenta que en Vizcaya la Asamblea General del Consorcio de Aguas ha aprobado definitivamente el Reglamento regulador del vertido y depuración de las aguas residuales en el sistema general de saneamiento del bajo Nervión/Ibaizabal. Este Reglamento ha sido aprobado posteriormente por los Plenos de los Ayuntamientos de los municipios consorciados y los Ayuntamientos han autorizado al Consorcio para publicar esa aprobación. El Reglamento constituye así una norma municipal, cuyo contenido viene predeterminado por el acuerdo adoptado por el Consorcio, realizándose la publicación en el BOP de Vizcaya a instancias del Consorcio. Se evita, de este modo, publicar tantas ordenanzas como municipios concertados y se logra, además, que la entrada en vigor se produzca en las mismas fechas. Cuando un nuevo Ayuntamiento quiere incorporarse al Consorcio está obligado a aprobar por su pleno este Reglamento.

³⁴⁷Citamos como ejemplo el Reglamento guía del uso y de los vertidos de aguas residuales al alcantarillado, adoptado por la Junta de Saneamiento (hoy Agencia Catalana del Agua) de Cataluña.

³⁴⁸*Vid.* ESCRIBANO COLLADO, P., "El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente", en *Ponències del Seminari de Dret Local 1993-94*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1995, pp. 225-226.

³⁴⁹El art. 129.3 LRJAP establece que "Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes".

van a resultar citados durante el desarrollo de esta investigación. Así, la Ordenanza municipal reguladora de los vertidos a red de alcantarillado, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Suria, el 26 de septiembre de 1997; el Reglamento regulador de los vertidos de aguas residuales, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Viladecavalls, el 26 de septiembre de 1996; el Reglamento regulador del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado, aprobado por el Pleno de Santa María de Palautordera, el 29 de mayo de 1997; la Ordenanza municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas de residuales, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Terrassa, el 27 de enero de 1994 (modificada el 25 de febrero de 1999); la Ordenanza municipal de vertidos de aguas residuales a la red de alcantarillado, aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Sabadell, el 30 de mayo de 2001; el Reglamento regulador de vertidos del Consorcio para la Defensa de la Cuenca del Río Besós, de 20 de mayo de 1994; el Reglamento metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR, el 10 de febrero de 2000; y la Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada por el Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999 y la Ordenanza General de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Tarragona, aprobada por el Consejo Plenario, el día 26 de julio de 1994³⁵⁰.

III.2.4. La aplicabilidad de otras regulaciones sectoriales conexas: la continuidad de la dispersión normativa en materia de vertidos

Junto a las normas que frontalmente acometen la protección de la calidad de las aguas y la ordenación de los vertidos, ya mencionadas, debemos resaltar la proyección en esta materia de otras regulaciones que, dictadas, al amparo de otras competencias sectoriales tienen una influencia decisiva. Como ya vimos en el capítulo anterior, son numerosos los títulos competenciales implicados en el régimen jurídico de los vertidos. La concurrencia de competencias sectoriales de las Administraciones Públicas en esta materia se traduce en la existencia, junto a las normas específicamente reguladoras de los vertidos, de gran cantidad de normas que, desde la peculiar perspectiva que les es propia, modulan la ordenación de los vertidos. Este fenómeno, ya existente en nuestro país durante la vigencia de la LA 1879, perdura en la actualidad, dificultando en buena medida la delimitación de normas aplicables a los vertidos e incrementando notablemente la conflictividad competencial en esta materia, habiendo sido ya necesario el pronunciamiento del TC, para despejar las dudas suscitadas por algunas de estas normas. Continúa, pues, existiendo una cierta dispersión normativa en esta materia³⁵¹, lo que nos obligará a tener en cuenta, para delimitar el régimen jurídico aplicable a los vertidos, además de la normativa de aguas, articulada fundamentalmente en torno al TRLA y a sus normas de desarrollo, aquellas otras normas que la complementan en algún aspecto, establecen prescripciones para evitar la contaminación de las aguas, introducen restricciones a la realización de vertidos o exigencias complementarias para el

³⁵⁰BOP de Barcelona núm. 247, de 15 de octubre de 1997; BOP de Barcelona, núm. 245, de 11 de octubre de 1996; BOP de Barcelona núm. 259, de 29 de octubre de 1997; BOP de Barcelona núm. 63, de 15 de marzo de 1994, y BOP de Barcelona núm. 110, de 8 de mayo de 1999; BOP de Barcelona núm. 148, de 22 de junio de 1994; BOP de Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000; y BOP de Barcelona núm. 143, Anexo I, de 16 de junio de 1999, respectivamente.

³⁵¹Sobre esta dispersión advierten LOPERENA ROTA, D., "Normativa...", *cit.*, p. 295 y SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 50-63.

desarrollo de determinadas actividades... Todas estas normas deberían complementarse mutuamente para ofrecer una mejor protección del dominio público hidráulico.

De esta manera, junto con la consideración de la normativa específica sobre vertidos o sobre aguas o saneamiento, en la que vienen incardinándose habitualmente -sin olvidar la reconducción de esta materia al título competencial de "protección del medio ambiente" por la jurisprudencia constitucional- debemos destacar la inclusión en las normas reguladoras de otros sectores de actuación de previsiones en torno a los vertidos. Entre las normas sectoriales que mayor incidencia tienen en el régimen jurídico de esta materia queremos destacar la normativa de pesca fluvial que, en aras a la protección de los recursos pesqueros, ha introducido condicionamientos importantes para la ordenación de los vertidos³⁵²; así como la de espacios naturales protegidos; minas³⁵³; ordenación del territorio y urbanismo; y sanidad³⁵⁴.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar algunas normas ambientales, de contenido no hídrico, que tienen una importancia fundamental para esta materia. Así, la normativa sobre actividades clasificadas, de extraordinaria importancia en este ámbito, en la medida en que las actividades generadoras de vertidos han venido siendo consideradas tradicionalmente como tales y sometidas, por tanto, al RAMINP³⁵⁵; la normativa relativa al control integrado de la contaminación, dentro de la cual destacamos la reciente Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación³⁵⁶; la normativa reguladora de la evaluación de impacto ambiental; o la de acceso a la información en materia de medio ambiente. Especial mención queremos hacer de la normativa reguladora de los residuos, dada la estrecha imbricación existente entre las operaciones de gestión de residuos y la protección de las aguas frente a los vertidos contaminantes. Si bien la Ley 10/1998, de 21 de abril, reguladora de los residuos³⁵⁷, excluye de su ámbito de aplicación "los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales regulados por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas"³⁵⁸, no se excluye la aplicación conjunta de ambas normativas, máxime si tenemos en cuenta que, frecuentemente, las operaciones de gestión de residuos conllevan la contaminación de las

³⁵²Sobre ello tendremos ocasión de pronunciarnos en otras partes de este trabajo. *Vid.*, por ejemplo, los capítulos III, apartado III.3.6.2; IV, apartados IV.4.2.2, epígrafe B, y IV.4.3.1, epígrafe B; y V, apartado V.2.5, de la tercera parte de este trabajo. *Vid.* también el apartado II.3.2.2 del capítulo anterior.

³⁵³*Vid.* sobre la interrelación entre la minería y las normas relativas a la calidad de las aguas y los vertidos JUNCEDA MORENO, J., *Minería, medio ambiente y ordenación del territorio*, Madrid, Civitas, 2001, en especial, pp. 219-229.

³⁵⁴*Vid.* al respecto, el apartado II.3, del capítulo anterior.

³⁵⁵*Vid. supra* el apartado III.1.2.3, epígrafe B.e), de este mismo capítulo.

³⁵⁶BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002. Al respecto, *vid. infra* el capítulo IX de la tercera parte de este trabajo.

³⁵⁷BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998.

³⁵⁸Art. 2.1.c) Ley 10/1998, de 21 de abril. La Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos excluía de su ámbito de aplicación el tema de los efluentes y vertidos al alcantarillado o a los cursos de agua, regulado en la LA (actualmente, el TRLA), pero su art. 3.2 en conexión con el 6.3 imponía que en las operaciones de gestión de dichos vertidos no se podrá trasladar la contaminación o el deterioro ambiental a otro medio receptor. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 60, ha derivado de este precepto la existencia de una prohibición general de contaminar los recursos naturales y, por tanto, las aguas.

aguas, superficiales o subterráneas³⁵⁹. De este modo, el TRLA será aplicable a todos aquellos supuestos de gestión de residuos que conlleven vertidos susceptibles de provocar la contaminación del dominio público hidráulico, a causa de la amplia configuración del supuesto de hecho de la intervención de la Administración Hidráulica, y las exigencias y limitaciones de la legislación de aguas podrán verse, así, complementadas, desde otra perspectiva, por las correspondientes normativas sobre residuos³⁶⁰.

³⁵⁹En este sentido, SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 61 y ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección de las aguas subterráneas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 70.

³⁶⁰SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 61. Sobre esta cuestión ya nos hemos pronunciado en el capítulo II de la primera parte de este trabajo. Vid. el apartado II.1.2.1.

TERCERA PARTE

LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS VERTIDOS EN AGUAS CONTINENTALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

En la segunda parte de este trabajo hemos tenido ocasión de conocer el marco jurídico aplicable a los vertidos en aguas continentales y de señalar los principales textos normativos que, aprobados desde diferentes niveles -internacional, comunitario, estatal, autonómico y local-, concurren en la ordenación de esta compleja temática. Asimismo, hemos efectuado algunas reflexiones en torno al reparto competencial existente en esta materia entre los diferentes poderes públicos involucrados. En este marco normativo y competencial debe situarse, precisamente, la intervención administrativa sobre los vertidos. Teniendo bien presentes las consideraciones allí realizadas, en esta tercera parte, vamos a centrarnos en el análisis de las técnicas de intervención que nuestro ordenamiento jurídico ha puesto al alcance de las Administraciones Públicas para que, en el marco de sus respectivas competencias, procedan a controlar la realización de vertidos en el dominio público hidráulico, uno de los principales factores de deterioro de la calidad de las aguas.

Dada la amplia variedad de técnicas diseñadas por nuestro Derecho interno para la protección de las aguas continentales frente a la contaminación originada por los vertidos, la sistemática por la que hemos optado ha sido agruparlas en técnicas de intervención de carácter preventivo o de carácter represivo y reparador, en función de cuál sea su finalidad principal, sin olvidar por ello que determinados instrumentos represivos pueden alcanzar relevancia preventiva¹.

De este modo, tras efectuar algunas consideraciones en torno al papel que corresponde desempeñar a la Administración Pública, a los límites y a los principios a que se sujeta la intervención administrativa en esta materia (capítulo I), entramos de lleno en el análisis de los principales instrumentos y mecanismos de intervención administrativa sobre los vertidos recogidos en nuestro ordenamiento jurídico². Iniciamos esta labor con el examen de las técnicas de carácter preventivo (capítulos II a XI), que parte del estudio de la planificación hidrológica como marco de otras técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos (capítulo II). A continuación, y teniendo en cuenta que el sistema español de protección de

¹JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 213.

²El amplio abanico de instrumentos y mecanismos de intervención administrativa sobre los vertidos impide que podamos abordar el examen de todos y cada uno de ellos. Por ello, analizaremos en la segunda parte de este trabajo los que consideramos más importantes y que presentan rasgos específicos en esta materia, sin olvidar que existen muchos otros que pueden ser útiles para la prevención y control de la contaminación de las aguas por vertidos, como, por ejemplo, instrumentos de carácter horizontal, como la evaluación de impacto ambiental, el etiquetado ecológico o las auditorías ambientales. Asimismo, tampoco entramos a analizar los mecanismos de intervención frente a los vertidos agrícolas de fuente difusa -en particular, los programas de acción sobre zonas vulnerables y los códigos de buenas prácticas agrícolas-, sin perjuicio de que puedan incluirse algunas referencias concretas. Es ésta una cuestión ya ampliamente tratada entre nosotros por SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 219-258.

la calidad de las aguas se articula básicamente en torno al establecimiento de una prohibición de vertidos contaminantes, que puede ser levantada a través de la obtención de una autorización administrativa otorgada por la Administración competente, previa comprobación de la adecuación de los vertidos a la legalidad vigente, nos detendremos en la figura de la prohibición (capítulo III), para centrarnos de lleno en la autorización administrativa de vertido (capítulos IV a VIII), auténtico eje sobre el cual gravita la protección de las aguas en nuestro país. La autorización, en tanto que exponente del principio de prevención en materia ambiental, se erige en un mecanismo fundamental para el control de los vertidos, cuyo examen pormenorizado resulta de todo imprescindible para conocer la intervención administrativa sobre los mismos. Por ello, estudiamos con detenimiento sus elementos, subjetivos, objetivos y formales (capítulo IV); los estándares de contaminación a que se sujeta y que la modulan (capítulo V); su eficacia jurídica (capítulo VI); las autorizaciones provisionales de vertido y la problemática de la regularización de los vertidos ilegales (capítulo VII); y sus características y naturaleza jurídica (capítulo VIII). Asimismo, tras la reciente aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación³, no podemos dejar de hacer algunas reflexiones en torno a la autorización ambiental integrada, título exigible para determinadas instalaciones industriales en el cual se incardinará la autorización sectorial de vertido para dejar de ser una autorización separada (capítulo IX). La importancia de la autorización como mecanismo de control de los vertidos no obsta, sin embargo, la utilización de otras técnicas de carácter preventivo que, igualmente, concurren en aras a una protección efectiva del dominio público hidráulico, tales como las técnicas de incentivo económico y, en particular, el canon de control de vertidos y los cánones establecidos por las Comunidades Autónomas (capítulo X), y los instrumentos de verificación y control, fundamentalmente, la inspección y el control directo de las actividades que realizan vertidos contaminantes (capítulo XI).

Concluida esta tarea, dedicamos los dos últimos capítulos (XII y XIII) al análisis de las técnicas represivas y reparadoras. Por una parte, examinaremos el régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de vertidos (capítulo XII). Por otra, la obligación de reparar el daño causado, centrándonos en la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico (capítulo XIII).

Conocidos los contenidos de esta segunda parte y su importancia, ha llegado ya el momento de pasar a analizarlos con detalle, no sin antes advertir que la existencia de esta amplia amalgama de técnicas de intervención administrativa no excluye la intervención del Derecho civil y del Derecho penal, a través de la institución de la responsabilidad civil extracontractual y de la responsabilidad penal derivada de la comisión de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, respectivamente, si concurren los requisitos necesarios a tal efecto, aunque no serán objeto de estudio en este trabajo, sin perjuicio de que se incluyan algunas referencias puntuales.

³BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002.

CAPÍTULO I. LA ADMINISTRACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS. EL ROL A EJERCER POR LA ADMINISTRACIÓN EN EL CONTROL DE LOS VERTIDOS. APROXIMACIÓN A LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS VERTIDOS

Una vez analizado el marco jurídico aplicable a los vertidos en aguas continentales en los capítulos anteriores, el paso siguiente para dar cumplimiento a los objetivos inicialmente propuestos en esta investigación debe ser el examen de los diferentes mecanismos e instrumentos de intervención administrativa en esta materia. Para acometer tal labor nos centraremos en el examen de las técnicas que ofrece nuestro ordenamiento jurídico para conseguir la protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos. Concretamente, estudiaremos aquellos instrumentos que se integran dentro del ordenamiento jurídico-administrativo, excluyendo, por tanto, aquellos otros que, con el objeto de controlar la contaminación de las aguas, se establecen en otros ámbitos, como el civil o el penal.

El estudio de las diversas técnicas jurídico-administrativas diseñadas por el ordenamiento español para intervenir sobre los vertidos en aguas continentales constituye uno de los aspectos fundamentales de este trabajo, que va a ocuparnos en los capítulos siguientes (capítulos II a XIII). Ahora bien, creemos conveniente que este estudio vaya precedido de algunas reflexiones en torno a la intervención administrativa en materia de vertidos. Por una parte, resulta primordial delimitar el papel a desempeñar por la Administración Pública. De ahí que nos entretengamos en examinar, en el marco del art. 45 CE, la función reservada a la Administración en materia de protección del medio ambiente, en general, y de los recursos hídricos, en particular, al tiempo que indicamos los principales límites a que se sujeta. También será necesario señalar los principios que guiarán la intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas; especialmente, nos referiremos a los de prevención, precaución, corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga. A dichos objetivos se destina el apartado I.1 de este capítulo.

Por otra, el análisis de los instrumentos jurídico-administrativos existentes en la actualidad en aras a un control efectivo de los vertidos, cuyo estudio abordamos en los capítulos siguientes, aconseja partir de algunas consideraciones generales sobre los mismos, así como realizar una sistematización previa de todos ellos con el objeto de introducir mayor claridad en la exposición. A esta tarea dedicamos el apartado I.2 de este capítulo.

I.1. La intervención pública en materia de vertidos: el papel a ejercer por la Administración Pública

Cualquier análisis de las técnicas de intervención administrativa en un determinado sector debe ir precedido de una delimitación de las funciones que corresponden a la Administración Pública sobre el mismo. Los instrumentos o técnicas de intervención administrativa no son sino los medios que permiten desarrollar y hacer efectiva la función encomendada por el ordenamiento jurídico a las Administraciones en cualquier ámbito de la realidad social. De ahí que nuestro análisis de las medidas encaminadas a prevenir y combatir la contaminación de las aguas provocada por los vertidos deba partir, necesariamente, de algunas reflexiones en torno al papel reservado a la Administración

Pública en esta materia. Esta tarea nos llevará a examinar cuáles son las funciones que a ésta corresponden, con arreglo a nuestro ordenamiento jurídico, en el campo de la protección del medio ambiente y, en particular, sobre la protección de los recursos hídricos. Para ello, será fundamental tomar en consideración el art. 45 CE, habida cuenta que incorpora un mandato de actuación de los poderes públicos del cual puede derivarse, a nuestro entender, el carácter de función pública de la protección del medio ambiente y, por tanto, también de las aguas, en tanto que elemento integrante del concepto de "medio ambiente" (apartado I.1.1). Este análisis debe complementarse con un estudio de los principales límites a que se sujetarán las Administraciones Públicas en el ejercicio de esta función pública. La relevancia de la protección del medio ambiente y su consideración como derecho-deber de todos los ciudadanos no puede ocultar la existencia de otros derechos, también constitucionalmente protegidos, que, en determinadas ocasiones, pueden entrar en colisión con el mismo. De ahí que debamos examinar las principales limitaciones a que se sujeta la intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas, sobre todo cuando limita la actividad privada, afectando a la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 CE como derecho de los ciudadanos (apartado I.1.2). Por otra parte, completaremos este análisis de la función administrativa de protección de las aguas, señalando algunos de los principios más importantes de actuación de la Administración Pública en este ámbito, cuya aplicación determinará los instrumentos a utilizar (apartado I.1.3).

I.1.1. La protección ambiental como función pública: la defensa y restauración del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos en la actividad y derechos de los particulares. Su materialización en materia de protección de la calidad de las aguas

El análisis de la intervención administrativa en materia de vertidos debe enmarcarse necesariamente en el art. 45 CE. Este precepto, ubicado en el capítulo III del Título I de la CE, entre los denominados principios rectores de la política social y económica, constitucionaliza en nuestro país la problemática ambiental¹. En él se asume de manera decidida la tutela y la protección del medio ambiente². Por una parte, reconoce "el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo"³ y ampara la existencia en esta materia de sanciones penales y

¹En cuanto a la eficacia jurídica del art. 45 CE, de su ubicación constitucional se desprende, de acuerdo con el art. 53.3 CE que, en su calidad de principio rector de la política social y económica, debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, no puede olvidarse, como ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1985 [1981], pp. 63-64, que toda la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo y, por tanto, también el art. 45 CE. *Vid.* sobre la eficacia normativa del art. 45 CE, RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional al medio ambiente*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 135-148.

²FERNÁNDEZ FARRERES, G., "Medio ambiente", en MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L.; y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.), *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*, Madrid, Civitas, 1997, p. 376.

³Art. 45.1 CE. Este precepto ha suscitado un intenso debate doctrinal a la hora de definir la situación jurídica subjetiva de que disponen los titulares de este derecho. Un sector doctrinal ha defendido la configuración del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como auténtico y verdadero derecho subjetivo. En esta línea se sitúan, entre otros, BASSOLS COMA, M., *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 99-100; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "El medio ambiente en la Constitución Española", en

administrativas y de la obligación de reparar el daño causado⁴. Por otra, contiene un mandato de actuación en materia de medio ambiente⁵, cuyo análisis deviene fundamental

Documentación Administrativa, núm. 190, 1981, p. 346; JORDANO FRAGA, J., "El derecho a un medio ambiente adecuado", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 4, 1995, pp. 136 y ss.; y PRIETO SANCHÍS, "Comentario al artículo 53", en ALZAGA, O. (dir.), *Comentario a la Constitución*, tomo IV, Madrid, Edersa, p. 456. En opinión de JORDANO FRAGA, J., "El derecho...", *cit.*, pp. 145-146, existen tres razones o motivos que en nuestro ordenamiento jurídico imponen la configuración del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado como auténtico y verdadero derecho subjetivo: la primera es la ofrecida por la propia interpretación literal del precepto, que utiliza la expresión "derecho", con lo cual reconoce que es un derecho. En segundo lugar, esta argumentación puede reforzarse acudiendo a diversos Textos internacionales, como la Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río de Janeiro de 1992 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en los cuales se contempla el medio ambiente como un derecho, en la medida en que el art. 10.2 CE obliga a que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la CE reconoce se interpreten "de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". Por último, en su opinión "el artículo 53.3 CE es un argumento poderoso para defender la naturaleza de verdadero derecho subjetivo del derecho consagrado en el art. 45. La correcta exégesis del precepto debe en nuestra opinión ser la siguiente: El artículo 53.3 CE contiene dos mandatos claramente diferenciados. En efecto, el art. 53.3 CE, en primer término, ordena que 'el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero' informe 'la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos'. En segundo lugar, el art. 53.3 CE establece que 'sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen'. La posible alegación del derecho al medio ambiente, que el 53.3 CE no veda no se limita a su carácter informador, como ocurría en el caso de los preceptos que no reconocen derechos dentro del mismo capítulo (los restantes preceptos, salvo el 43, 45 y 47)" (pp. 145-146). Otro sector doctrinal (MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, p. 148), por el contrario, ha sostenido que el derecho al medio ambiente no es un derecho subjetivo, sino una aspiración colectiva cuya tutela y protección constituye una responsabilidad pública.

En cuanto a la protección constitucional de este derecho reconocido en el art. 45 CE debe señalarse que, en la medida en que no constituye, por su ubicación, un derecho fundamental, no sería susceptible de amparo constitucional. Ahora bien, existe una tendencia jurisprudencial creciente, iniciada por el TEDH y recogida ahora por el TC, que permite una protección refleja del derecho a un medio ambiente adecuado, a través del recurso de amparo dirigido a la tutela de otros derechos fundamentales íntimamente relacionados con aquél (derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio o derecho a la vida y a la integridad física, por ejemplo). Son cita obligada en esta materia la Sentencia del TEDH *López Ostra contra España*, de 9 de diciembre de 1994, que reconoce que los atentados al medio ambiente pueden impedir o limitar gravemente el disfrute efectivo del derecho al respeto de la vida familiar y del domicilio, recogido en el art. 8 Convenio Europeo de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Y, más recientemente, la Sentencia del TC 119/2001, de 24 de mayo (ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera) amplía la dimensión positiva de los derechos fundamentales a la integridad física y moral y la inviolabilidad del domicilio en relación con el libre desarrollo de la personalidad y admite la posibilidad de proteger estos derechos frente a nuevas violaciones derivadas del riesgo tecnológico -como el ruido-, aunque deniega el amparo en el caso concreto. *Vid.* un comentario de la Sentencia del TEDH *López Ostra contra España* en CARRILLO DONAIRE, J. A. y GALÁN VIOQUE, R., "¿Hacia un derecho fundamental a un medio ambiente adecuado?", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 86, 1995, pp. 271-285. Y el comentario de la Sentencia del TC 119/2001, de 24 de mayo, realizado por GÁMEZ MEJÍAS, M., "La relevancia constitucional de la contaminación acústica: el contenido ambiental de los derechos fundamentales", en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núms. 32-33, 2001, pp. 59-63.

⁴Art. 45.3 CE.

⁵El concepto de "medio ambiente" utilizado en el art. 45 CE es un concepto amplio, comprensivo de todos los elementos, naturales o no, que constituyen el medio sobre el que una sociedad se asienta (suelo, aire, agua, flora, fauna, espacios naturales...). En efecto, del *iter* constituyente se desprende que el art. 45 CE ha tratado de evitar una interpretación de la protección del medio ambiente restringida a la tutela del paisaje, aceptando un concepto amplio, estrechamente relacionado con la naturaleza a través de la referencia expresa a los recursos naturales, cuya defensa y restauración apoya la propia CE en la utilización racional de los recursos naturales. Así pues, existe una conexión entre la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, siendo

para determinar el radio de acción de los poderes públicos en relación a la protección de la calidad de las aguas, en tanto que parte integrante del medio ambiente.

El art. 45.2 CE establece que "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva". Si analizamos este apartado, advertimos que son los "poderes públicos" en general los que se incorporan a la tarea activa de tutelar y velar por la utilización racional de los recursos naturales. Se trata de una función básicamente preventiva, pero esta tutela comprenderá también las actuaciones destinadas a mejorar la calidad de vida⁶ y las de defensa y restauración del medio. El término "velarán" utilizado por el constituyente compromete a los poderes públicos y, por tanto, a las Administraciones competentes en la protección del medio ambiente, a una labor amplia y eficaz de cara a la utilización racional de los recursos naturales. Una tarea dirigida, tanto a prevenir, como a restaurar y mejorar estos recursos. Esta utilización racional se refiere a la necesidad de encontrar el equilibrio entre las normas protectoras del medio ambiente y el desarrollo económico. A los poderes públicos les son encomendadas en el seno del art. 45.2 CE tres funciones diferentes: la preventiva o tutelar, la restauradora (de reparación de daños al entorno) y, finalmente, la promocional (o de mejora de la calidad de vida). Estas funciones se ejercerán con el soporte de la indispensable

aquéllos elementos fundamentales de este último que los poderes públicos deben tutelar "con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente". De la utilización en el art. 45 CE de los términos "medio ambiente adecuado" y "todos los recursos naturales" podría deducirse un concepto de "medio ambiente" entendido en su acepción más amplia y comprensivo de espacios naturales, gea, flora, fauna, montes, suelo, aire, aguas marítimas y continentales... A todos ellos se refiere el "uso racional" que consagra el art. 45.2 CE. Sin embargo, quedarían fuera del concepto, desde el punto de vista constitucional, elementos como el patrimonio histórico, cultural y artístico y el urbanismo, que cuentan con su propia regulación, en los arts. 46 y 47 CE. En la doctrina, DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, Madrid, Civitas, 1992, pp. 97 y ss, también p. 150, ha considerado que el medio ambiente en el art. 45 CE incluye elementos de distinta naturaleza, como los recursos integrantes del ambiente (tanto los recursos naturales renovables -aire, agua, suelo, incluso el subsuelo, flora y fauna-, como los no renovables -los minerales-), las fuentes generadoras de agentes contaminantes -actividades con capacidad para producir agentes perturbadores del medio ambiente-, estos mismos agentes -ruidos y vibraciones, humos, gases, olores, nieblas, polvos, sustancias o productos, etc.- y las técnicas de diverso orden necesarias o útiles para su defensa y restauración -urbanismo y ordenación del territorio, entre otras-. Otros autores consideran que el concepto de "medio ambiente" contenido en el art. 45 CE está integrado por una amplia variedad de elementos, cuyo núcleo central está constituido por los recursos naturales (agua, aire, suelo, flora y fauna), pero en cuyo ámbito se pueden incluir otros elementos. Así, la propia CE establecería una doble proyección del medio ambiente: la natural (los recursos naturales) y la humana. Han destacado esta doble proyección del medio ambiente GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio histórico-artístico", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 39, 1983, p. 581; QUINTANA LÓPEZ, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987, pp. 59-60. En cambio, LÓPEZ MENUDO, F., "Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas", en REQUERO IBÁÑEZ, J. L. (dir.), *Protección administrativa del medio ambiente*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1994, considera que "no parecen oportunas las ampliaciones artificiosas que sólo logran expresar lo plural de modo simplista, máxime si no acreditan el efecto práctico que con ello pudiera presuntamente conseguirse (...) esa misma visión 'antropocéntrica' y por tanto expansiva, impide poner frenos al proceso de inflación, obligando a incluir en el concepto elementos tan heterogéneos como salud, vivienda, pensiones, etc., hasta convertir definitivamente el concepto de medio ambiente en una nebulosa, es decir, hasta llegar a su destrucción" (p. 19).

⁶MARTÍN MATEO, R., "La calidad de vida como valor jurídico", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo II, Madrid, Civitas, 1991, pp. 1437-1453.

solidaridad colectiva, que se configura en nuestro ordenamiento como valor informador de los derechos individuales y, especialmente, de los económicos.

De las anteriores consideraciones podemos derivar la configuración de la protección ambiental como función pública⁷, cuyo contenido no es otro que la utilización racional de los aludidos recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente⁸. La propia CE otorga naturaleza de mandato a dicha función en el art. 45 CE, precepto que obliga a la Administración Pública a intervenir y que constituye el arranque del ejercicio de potestades administrativas en esta materia⁹. Así lo ha puesto de manifiesto el TS, entre otras, en la Sentencia de 8 de noviembre de 1995¹⁰:

"El artículo 45 CE, no se limita a señalar que todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, e imponer el deber de conservarlo, sino que obliga a los Poderes Públicos a proteger el medio ambiente. El medio ambiente es un bien jurídicamente protegido: de ahí que la Constitución Española contemple la necesidad de que la Administración Pública intervenga. El artículo 45 CE está redactado en términos de generalidad, pero tal precepto es el arranque del ejercicio de las potestades administrativas, no sólo para establecer medidas preventivas frente a nuevas actividades que puedan incidir negativamente en el medio ambiente, sino también para exigir que mediante la utilización de la técnica, se corrijan situaciones existentes que sean dañosas para dicho bien protegido desde la propia Constitución" (fundamento jurídico 1º).

Estas potestades, que van a legitimar la actividad de la Administración dirigida a proteger el ambiente, tienen, como ha señalado ZAMBONINO PULITO, un doble componente, ya que, por una lado posicionan a la Administración en una situación jurídica activa, como titular de

⁷En este sentido, entre otros, ESCRIBANO COLLADO, P., y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., "El medio ambiente como función administrativa", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 26, 1980, p. 367; MORELL OCAÑA, L., "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 80, 1982, pp. 13 y ss; PÉREZ MORENO, A., "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental", en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, p. 2773; PÉREZ MARTOS, J., "La configuración jurídica del medio ambiente en el Derecho español", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 159, 1998, pp. 169-199; y ZAMBONINO PULITO, M., "La función pública ambiental: alcance y dificultades para su control jurisdiccional", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, 2001, pp. 135-136. Sobre la función pública de protección del medio ambiente, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F., "Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente", en *Documentación Administrativa*, núm. 190, extraordinario, 1981, pp. 39-55, y "El Derecho ambiental como derecho de la función pública de protección de los recursos naturales", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 13, 1995, pp. 37-57, en especial, pp. 37-48; y MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Las funciones de las Administraciones Públicas en el medio ambiente: intento de sistematización", en *Documentación Administrativa*, núm. 190, extraordinario, 1981, pp. 293-335.

⁸*Vid.* PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. II, 5ª edición, Barcelona, Ariel, 1998 [1990], p. 230. Para ZAMBONINO PULITO, M., "La función pública ambiental...", *cit.*, p. 140, en cambio, la protección y mejora de la calidad de vida constituyen un componente de la actividad administrativa y no el fin de la misma, que, en su opinión, es la defensa y restauración del medio ambiente.

⁹LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental administrativo*, 2ª edición, Madrid, Dykinson, 2001 [2000], p. 318, advierte que la intervención en los derechos y la actividad de los particulares en esta materia encuentra también respaldo constitucional en el art. 128 CE, que subordina toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, al interés general, y, por tanto, al interés general o colectivo de la preservación del medio ambiente.

¹⁰Sentencia del TS de 8 de noviembre de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 8299).

las mismas, pero, por otro, la colocan en sujeto obligado a ejercitarlas, *"lo que supondrá en muchos casos la necesidad de llevar a cabo una actuación positiva en aras a la protección ambiental, y como consecuencia, el carácter más que cuestionable de la pasividad de la Administración ante irregularidades que lesionen o puedan lesionar el medio"*¹¹.

Esta configuración de la protección ambiental como función pública tiene repercusiones fundamentales para la materia que nos ocupa. En efecto, la Administración, por imperativo constitucional, no puede adoptar una posición pasiva, como había venido sucediendo, en buena medida, hasta ese momento¹², sino que está llamada a actuar para proteger la calidad de las aguas y, por lo tanto, para adoptar las oportunas medidas de intervención frente a la contaminación originada por los vertidos¹³. Esta afirmación se refuerza por la demanialización de las aguas. Su declaración como bien de dominio público exige una intervención tutelar de la Administración para proteger su calidad e integridad. Las tareas fundamentales a desempeñar en este campo van a ser, por un lado, la de prevención, que debe ser prevalente¹⁴, dirigida a una eficaz tutela del medio, anticipada a la producción del daño. A la Administración corresponde asumir y protagonizar la función de prevención de riesgos y daños a las aguas¹⁵. Por otro, la de represión y restauración, complemento imprescindible de la primera y que permite extender la actuación administrativa a aquellos casos en que se haya infringido la normativa y/o se haya producido un daño susceptible de ser reparado¹⁶.

Además, la jurisprudencia, a la hora de interpretar el mandato de actuación contenido en el art. 45.2 CE ha derivado consecuencias importantísimas, a pesar de hallarse ubicado este precepto entre los principios rectores de la política social y económica. Efectivamente, el TS concibe la protección del medio ambiente como una función pública e impone una actuación eficaz y diligente en este campo a las Administraciones Públicas competentes en la materia. Así, en la Sentencia de 30 de abril de 1990, el TS establece que

"Es claro que los poderes públicos intervinientes quedan vinculados por el artículo 45 de la Constitución (...) y esto supone que el Ayuntamiento no puede limitarse a dictar unas primorosas normas subsidiarias y a calificar determinado suelo como de protección especial por su valor ecológico y paisajístico, sino que ha de cuidar de no dar licencias en esas zonas y sus aledaños sin agotar todos los medios necesarios para comprobar que esos valores quedan protegidos".

¹¹ZAMBONINO PULITO, M., "La función pública ambiental...", *cit.*, p. 138.

¹²Así lo advierte VALERIO, E., *La legislación europea de medio ambiente: su aplicación en España*, Madrid, Colex, 1991, p. 124.

¹³Señala MARTÍN MATEO, R., "El monopolio público de la tutela ambiental", en *Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, p. 331, que la conservación del equilibrio ambiental es una responsabilidad intransmisible de los poderes públicos.

¹⁴No obstante, GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, p. 21, advierte que, en la práctica administrativa y también, en parte, en la actividad normativa, se enfatiza la corrección en detrimento de la prevención.

¹⁵BASSOLS COMA, M., prólogo al libro de Susana GALERA RODRIGO, "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 15.

¹⁶A estas tareas en el marco de la CE se refiere ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Madrid, Dykinson, 1995, pp. 116-122.

En esta misma línea, en la Sentencia de 7 de noviembre de 1990, el TS, haciéndose eco de la pasividad y desidia de muchos poderes públicos en su deber de actuar de manera eficaz en la protección del medio ambiente, hace un llamamiento a la atención y establece que

"lo único que hay que lamentar es que todavía haya poderes públicos que manifiestan una cierta pasividad en la adopción de medidas eficaces en defensa contra las múltiples agresiones al medio ambiente que se dan todos los días y en todas partes".

Como corolario de lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que en el marco de la CE, la Administración está obligada a desarrollar un comportamiento activo sobre los vertidos, en aras de la salvaguarda de las aguas, en su calidad de recurso natural. Esta intervención deberá abordarse desde una doble perspectiva o con una finalidad dual: preventiva y represiva y reparadora, que permitirá la adopción de medidas con carácter previo a la producción del daño, para evitarlo, y con carácter posterior a su producción, para repararlo¹⁷. De este modo, la CE confiere un título habilitante de la acción de la Administración Pública. Como afirma, PAREJO ALFONSO, *"la Constitución no sólo otorga cobertura, sino que contiene una clara exigencia de 'evaluación' y 'ponderación' de todas las acciones que impliquen utilización de los recursos (naturales y culturales) y, en general, una alteración de las condiciones ambientales de la vida humana"*¹⁸. En el ejercicio de esta función, la Administración deberá armonizar la tensión existente entre el desarrollo y crecimiento del sistema económico (basado en la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado -art. 38 CE-) y la preservación del sistema ecológico (basada en la consideración de éste como bien constitucionalmente protegido y, por tanto, de interés general)¹⁹, para hacer efectiva una gestión sostenible de los recursos hídricos.

I.1.2. Los límites a que se sujeta la intervención administrativa en defensa del medio ambiente sobre la actividad privada

La tarea de protección y defensa del medio ambiente encomendada a la Administración por el art. 45 CE, a la que venimos haciendo referencia en este capítulo, se traduce en la utilización de instrumentos de diverso signo destinados a hacer efectiva tal finalidad. Entre ellos, sin perjuicio de la existencia de otros mecanismos de incentivo o fomento económico, se sitúan un buen número de mecanismos de limitación y control, que condicionan la actividad y los derechos de los particulares por razones de protección ambiental. Aquí podemos situar, por ejemplo, la imposición de determinadas prohibiciones, el sometimiento

¹⁷ZAMBONINO PULITO, M., "La función pública ambiental...", *cit.*, p. 142.

¹⁸PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 232.

¹⁹PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 252. Señala este autor que *"la calidad de vida se desagrega o descompone en dos valores, objetivos o principios no jerarquizados entre sí y cuya simultánea satisfacción, en una combinación específica (justamente la del desarrollo sostenible), es condición para la consecución de aquel otro orden superior, sin perjuicio de que dichos valores o principios más concretos posean cada uno su propia lógica y dinámica"* (p. 252). Asimismo, pone de relieve que el orden constitucional descrito es coincidente con el Derecho comunitario europeo, ya que *"En éste se reproduce la tensión entre los dos polos básicos: la economía y su desarrollo sobre la base de la libertad de empresa y la libre competencia en el mercado, de un lado, y la protección o preservación del medio ambiente, de otro"* (p. 252).

de los vertidos a autorización administrativa previa o la sujeción de los particulares al control e inspección de la Administración y al ejercicio de la potestad sancionadora.

Ahora bien, la utilización de estos mecanismos puede incidir significativamente en el ejercicio de otros derechos constitucionalmente reconocidos, especialmente en el de libertad de empresa, consagrado por el art. 38 CE²⁰. Esto nos lleva a cuestionarnos los límites con que topará la actuación administrativa, en cuanto restringe y coarta la libre actuación de las industrias, afectando al principio de libertad de empresa, constitucionalmente protegido.

La intervención de los poderes públicos en la actividad y derechos de los particulares, en ejercicio de la función atribuida por el art. 45 CE, encuentra, como límite principal el respeto del contenido de los derechos fundamentales y restantes derechos constitucionales, fundamentalmente, el de libertad de empresa, reconocido en el art. 38 CE. En efecto, la ordenación, la autorización, el control, la inspección, la sanción... y, en general, las medidas de intervención o de limitación administrativa lo son de actividades producidas como consecuencia del ejercicio de la libertad de empresa²¹. Debe producirse, en consecuencia, la armonización entre protección ambiental, de un lado, y libertad de empresa, de otro. Dicha armonización, como ha señalado BETANCOR RODRÍGUEZ, se consigue de dos modos: *"de una parte, integrando la conservación en el contenido esencial de la libertad y, de otra, estableciendo límites a concretas actividades económicas en atención a su impacto ambiental significativo o importante. En definitiva, el deber de conservar la naturaleza delimita y limita la libertad de empresa"*²². En cualquier caso, los límites que se establezcan a la libertad de empresa (prohibiciones, limitaciones...) deberán contar, necesariamente, con una habilitación legal previa²³, como consecuencia del principio de reserva de ley que rige en esta materia²⁴. Además, la intensidad de la intervención de la técnica elegida debe ser congruente y proporcional con el valor constitucional de protección del medio ambiente que justifica la limitación²⁵.

De lo anteriormente expuesto se deriva, siguiendo a PAREJO ALFONSO, que las técnicas y los instrumentos de intervención que utilice el poder público para realizar el valor medioambiental *"además de tener que legitimarse en una correcta ponderación positiva de los bienes jurídicos que vengan al caso según la Constitución, han de respetar las garantías*

²⁰Así lo advierte MACERA, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 260, que señala que el deber industrial de respetar el ambiente constituye un límite a la libertad de empresa.

²¹Así lo advierte BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "El ruido: normas de emisión, contenido ambiental de los derechos fundamentales afectados y responsabilidad patrimonial de la Administración", en *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, núm. 37, 2002, pp. 13-14.

²²BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 411. Sobre esta cuestión *vid.* también pp. 411-432.

²³Así lo advierte LOZANO CUTANDA, B., "Derecho ambiental administrativo", *cit.*, p. 319. También MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, pp. 259 y ss.

²⁴El art. 53.1 CE establece que "Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del presente título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)". Entre ellos, se encuentra el de libertad de empresa (art. 38 CE).

²⁵LOZANO CUTANDA, B., "Derecho ambiental administrativo", *cit.*, p. 321.

*que ésta establece, reconducibles, en definitiva, al Estado de Derecho; básicamente, el contenido constitucionalmente declarado de los derechos fundamentales y restantes derechos constitucionales, la reserva de Ley y los condicionamientos que de ésta resultan para la potestad reglamentaria y las garantías de la integridad patrimonial de los ciudadanos (indemnización por expropiación y por lesión debida al funcionamiento de los servicios públicos). En todo caso, ambos aspectos no juegan por separado: el juicio de legitimidad de las técnicas de intervención depende, en cada caso, no sólo del respeto abstracto y general de las instituciones constitucionales de garantía, sino, además, de su adecuación proporcionada o congruente a los bienes e intereses que pretendan tutelar (el fin perseguido) por relación a los que delimita, limita o sacrifica. Así lo impone, dada la implicación general de la libertad, el principio de proporcionalidad derivable del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos proclamado en el artículo 9.3 CE*²⁶.

I.1.3. Los principios a que se sujeta la intervención administrativa en materia de vertidos

La función pública de protección del medio ambiente a que nos venimos refiriendo, enmarcada en los límites constitucionales mencionados, otorga cobertura a la actuación administrativa sobre los vertidos, como medio para proteger las aguas continentales. Cuáles sean los mecanismos concretos a través de los cuales se instrumentará esta intervención es una cuestión cuya decisión corresponde a los poderes públicos implicados, en función de cuáles sean los objetivos perseguidos en cada momento. En cualquier caso, a la hora de determinar los instrumentos más idóneos para lograr el fin de protección ambiental pretendido, juegan un papel importante determinados principios de actuación consagrados en esta materia y que confieren determinadas pautas orientadoras. Son los denominados principios funcionales²⁷, que, procedentes del Derecho comunitario, rigen la intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas y cuya misión principal es orientar acerca de cuáles deben ser los instrumentos más idóneos para lograr la protección de este recurso natural (apartado I.1.3.1). Entre ellos, destacamos los principios de prevención; de precaución; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma; y de quien contamina paga (apartado I.1.3.2).

I.1.3.1. Los principios rectores de la intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas: la recepción en el ordenamiento jurídico español de los principios procedentes del Derecho comunitario ambiental

La función pública de protección del medio ambiente que centra nuestra atención, goza en el Derecho comunitario de principios ya arraigados. En la actualidad, el art. 174 (ex 130 R) TCE consagra un conjunto de principios de actuación de la política comunitaria de medio ambiente -en su seno se incardina la política de aguas-, materializados también en los diferentes Programas comunitarios de acción ambiental que han ido sucediéndose en el

²⁶PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, pp. 253-254.

²⁷Utilizamos la terminología empleada por ORTEGA ÁLVAREZ, L., "El concepto de medio ambiente", en la obra colectiva por él dirigida *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 1998, p. 53.

tiempo. Este precepto hace referencia a los principios de cautela y acción preventiva; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma; y de quien contamina paga. Fuera del mismo, encontramos también los de integración de la protección del medio ambiente en las demás políticas comunitarias (art. 6 TCE) y de subsidiariedad [art. 5 (ex 3 B) TCE]. La importancia de estos principios para el desarrollo de la política comunitaria ambiental resulta incuestionable, aun cuando no constituyen reglas jurídicas vinculantes que deban ser tenidas en cuenta como base de cualquier medida comunitaria²⁸. Su funcionalidad última ha sido la de constituir instrumentos para lograr los objetivos de la política de protección del medio ambiente y servir de pautas o directrices orientadoras de la labor de la Comunidad Europea en este campo²⁹. Además, algunos de estos principios, nacidos en el acotado ámbito de la protección ambiental, han acabado extendiéndose a otras parcelas de intervención -es el caso del principio de precaución³⁰- o, incluso, convirtiéndose en principios generales de la intervención comunitaria -así ha sucedido con el principio de subsidiariedad-.

Estos principios han tenido una traducción efectiva en el ámbito de la política de aguas. Así lo pone de manifiesto la Comisión en su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*³¹. En esta Comunicación expone los principios de la política de aguas, junto con un análisis no autorizado de cada uno de ellos. Expresamente se mencionan el elevado nivel de protección, el principio de cautela, el de acción preventiva, el de corrección del daño en la fuente, el de quien contamina paga, el de integración, el de utilización de los datos científicos y técnicos disponibles, el de diversidad de las condiciones ambientales en las regiones de la Comunidad, el de costes/beneficios, el de desarrollo económico y social de la Comunidad y el desarrollo equilibrado de sus regiones, el de cooperación internacional y el de subsidiariedad.

Como no podía ser de otra manera, estos principios procedentes del Derecho comunitario ambiental se han recibido en nuestro ordenamiento jurídico y juegan un papel determinante

²⁸KRAMER, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción realizada por los profesores Luciano PAREJO ALFONSO y Ángel Manuel MORENO MOLINA, Madrid, Marcial Pons, 1999, p. 90.

²⁹KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", traducción realizada por los profesores Luciano PAREJO ALFONSO y Ángel Manuel MORENO MOLINA, *cit.*, pp. 90-91.

³⁰El principio de precaución, nacido en el ámbito de la protección ambiental [como muestra su reconocimiento en el art. 174 (ex art. 130 R) TCE], se ha extendido ya a otros ámbitos como la seguridad alimentaria o la protección de la salud. Así lo advierte la propia Comisión en su *Comunicación sobre el recurso al principio de precaución* [COM (2000) 1 final, Bruselas, 2 de febrero de 2000], en la que señala que "Aunque en el Tratado sólo se mencione explícitamente el principio de precaución en el terreno del medio ambiente, su ámbito de aplicación es mucho más amplio. Este principio abarca los casos específicos en los que los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos, pero en los que una evaluación científica objetiva preliminar hace sospechar de que existen motivos razonables para temer que los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pudieran ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido". *Vid.* sobre la aplicación de este principio en el campo de la protección de la salud GONZÁLEZ VAQUÉ, L., "Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé", en *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 1, 1999, pp. 79-128.

³¹Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea* [COM (96) 59 final, Bruselas, 21 de febrero de 1996], pp. 5-8.

en la intervención administrativa sobre los vertidos. A continuación vamos a referirnos a algunos de ellos.

I.1.3.2. Especial referencia a los principios de prevención, de cautela, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga

De los diferentes principios que resultan aplicables a la actuación administrativa en materia de aguas y, concretamente, sobre los vertidos, vamos a centrarnos en cuatro de ellos, que, en nuestra opinión, tienen una enorme trascendencia en orden a determinar los instrumentos de protección a utilizar por parte de la Administración Pública. En particular, nos referiremos a los principios de prevención; de cautela; de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma; y de quien contamina paga.

A. El principio de prevención como eje sobre el cual gravita la intervención administrativa en materia de vertidos

El principio de prevención constituye uno de los principios básicos de la política ambiental comunitaria, recogido, en la actualidad, como hemos señalado, en el art. 174 (*ex art.* 130 R) TCE³². Asimismo, tiene respaldo en nuestra propia CE (art. 45), que vincula a los poderes públicos, imponiéndoles el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, para proteger la calidad de vida y defender el medio ambiente³³. Su fundamento esencial se encuentra en el hecho de que los ataques al medio ambiente suelen ser irreparables o de difícil y costosa reparación (la destrucción de un ecosistema acuático puede ser irreversible en algunos casos), motivo por el cual el objetivo prioritario en este campo no debe enfocarse únicamente en las acciones correctoras de estas agresiones, sino en su prevención y, por lo tanto, en su evitación³⁴. Se trata, por tanto, de esquivar las consecuencias perjudiciales de algunas actividades con anticipación, lo cual constituye una exigencia de racionalidad³⁵. En materia de protección de la calidad de las aguas, la aplicación práctica de este principio se ha traducido en la adopción de un conjunto de mecanismos de intervención cuya finalidad última es evitar o, cuando ello no sea posible, minimizar los efectos contaminantes de determinadas actividades con carácter previo a su

³²El principio de prevención se ha recogido en el Derecho comunitario, ya desde la aprobación del I Programa de Acción comunitaria en materia de medio ambiente, aprobado por el Consejo el 22 de noviembre de 1973 (DOCE C núm. 112, de 20 de diciembre de 1973). No será, sin embargo, hasta la aprobación del AUE cuando este principio de actuación en materia ambiental se incorpore al TCEE, concretamente, en el art. 130 R (actual art. 174 TCE). Sobre la aplicación del principio de prevención en el Derecho comunitario, *vid.* JAQUENOD DE ZSÖGÖN, S., "Concepto, caracteres y principios rectores del Derecho ambiental", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 4, 1989, pp. 27-53.

³³VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 71.

³⁴SANZ SALLA, C. O., *La gestión de los residuos en la industria cerámica*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 73. En esta línea, BONILLA PRIEGO, M. J. y JORDÁ CAPITÁN, E., "Consideraciones en torno a algunos de los problemas existentes para la efectiva implantación del principio de prevención", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 11, 1999, señalan que la prevención en materia ambiental "no debe basarse en directrices de carácter represivo, tal y como en mayor medida sucede en la práctica, sino en el establecimiento de un sistema normativo cuyo objetivo fundamental sea, precisamente, evitar la degradación de los elementos ambientales situándose en el 'umbral' del riesgo" (p. 29).

³⁵LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, p. 94.

realización³⁶. Concretamente, en este principio halla su fundamento el sistema de autorización de los vertidos contaminantes que, procedente de las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, se ha incorporado en nuestro ordenamiento jurídico interno y cuyo objeto último es asegurar, con carácter previo a la realización de la evacuación de determinadas sustancias o materias a las aguas, la sujeción a una serie de controles mínimos. La aplicación de este principio también se ha materializado en acciones intervencionistas, como el establecimiento de determinadas prohibiciones de realizar vertidos -absolutas o relativas-; en la instauración de mecanismos de control periódico de las actividades contaminantes; o, incluso en instrumentos de carácter disuasorio, como la imposición del pago de determinados cánones por los vertidos realizados.

B. El principio de cautela como principio de gestión de riesgos. Su incorporación a la intervención administrativa en materia de vertidos

Estrechamente conectado con el principio de prevención, pero diferenciado de él³⁷, aparece el de cautela (o precaución)³⁸. Este principio, también recogido en el art. 174 (*ex art.* 130 R) TCE³⁹, parte de la existencia, en materia ambiental (y, por lo tanto, también en materia de

³⁶Conviene reseñar algunos de los obstáculos que, en la actualidad, dificultan la aplicación efectiva de las medidas preventivas en materia de protección ambiental. Entre ellos, BONILLA PRIEGO, M. J. y JORDÁ CAPITÁN, E., "Consideraciones...", *cit.*, pp. 33 y ss, señalan los atribuibles a la legislación vigente, como su dispersión y confusión, que dificultan su efectivo conocimiento por los agentes contaminantes; la falta de interés del legislador español, que continúa confiando en demasía en las medidas de carácter sancionador o reparador; y el elevado coste de su implantación, argumento esgrimido con frecuencia por parte de las empresas.

³⁷BÁRCENA, I. y SCHÜTE, P., "El principio de precaución medioambiental en la Unión Europea. Aspectos jurídico-políticos", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 19, 1997, pp. 17 y 18, diferencian entre el principio de prevención y el de precaución. En su opinión, "*Como objeto de prevención queda sólo el daño previsible, ya que un riesgo concreto es inexcusable para la justificación de acciones de prevención. La diferencia fundamental con el ámbito de acción del principio de precaución es que aquí el objeto de la prevención no es un daño concreto sino el peligro en sí mismo*" (p. 17). Por ello, las acciones del Estado son justificables en situaciones en que tan sólo existe un riesgo, que debe ser más concreto e intensivo que el riesgo residual. A estas situaciones pertenecen la sospecha de un peligro y la posibilidad de un riesgo. A pesar de estas diferencias, como han señalado BONILLA PRIEGO, M. J. y JORDÁ CAPITÁN, E., "Consideraciones...", *cit.*, "*ambos principios, si se les quiere contemplar como diferentes, tienden a una idéntica finalidad: evitar la causación de daños al medio ambiente, bien sea por su procedencia de un peligro concreto o de un riesgo previsible*" (p. 31). También se refiere al carácter complementario de los principios de prevención y precaución JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P., *El principio de prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, Ecoiuris, 2001, p. 85.

³⁸Este principio se recoge en el Principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 en los términos siguientes: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente".

Sobre el principio de precaución existe ya una abundante bibliografía. Pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: BÁRCENA, I. y SCHÜTE, P., "El principio de precaución...", *cit.*, pp. 13-42; DE SADELEER, N., "Reflexiones sobre el estatuto jurídico del principio de precaución", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 25, 2000, pp. 9-38; DE SADELEER, N., "Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire: du slogan à la règle", en *Cahiers de Droit Européen*, núm. 1, 2001, pp. 91-132; y NOIVILLE, C. y DE SADELEER, N., "La gestion des risques écologiques et sanitaires à l'épreuve des chiffres. Le droit entre enjeux scientifiques et politiques", en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, núm. 2, 2001, pp. 389-449.

³⁹Este principio se introdujo en el TCE, tras la aprobación del TUE. Sobre este principio, téngase en cuenta la Comunicación de la Comisión Europea sobre *el recurso al principio de precaución*, *cit.* En esta

aguas), de la incertidumbre científica en torno al alcance de muchos de los riesgos y de las repercusiones de la contaminación para la salud del hombre y del medio ambiente, por la relatividad de los conocimientos científicos, sujetos a una constante revisión. Este principio requiere que la actuación administrativa se base siempre en conocimientos científicos reconocidos⁴⁰ y que peque de prudencia en caso de duda o de información insuficiente⁴¹. Por ello, exige que cuando surja una duda razonable en relación con la peligrosidad de cualquier actividad de repercusiones ambientales, se evite la misma, o se tomen las medidas adecuadas para que ese eventual daño, no comprobado científicamente todavía, no llegue a producirse⁴². Se trata, en consecuencia, de que la inexistencia de certeza científica plena sobre los efectos nocivos de una determinada sustancia, fenómeno, actividad... no exima de la adopción de las medidas que la prudencia recomiende en ese momento. En materia ambiental, debe ser preferible una intervención a tiempo, aun sin tener una suficiente certeza científica, que una intervención tardía. Este principio supone, en definitiva, un mecanismo de gestión del riesgo. Su aplicación debe partir de una falta de certidumbre científica absoluta del riesgo y debe basarse en un análisis de los beneficios potenciales y los costes de la intervención o no intervención de los poderes públicos y sujetarse a revisión a la luz de nuevos datos científicos y ser consistente con las medidas ya adoptadas y proporcional al nivel de protección elegido.

C. El principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma

El principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma⁴³, recogido también en el art. 174 (*ex art.* 130 R) TCE, exige que toda actuación contaminante se corrija lo más cerca posible de la fuente generadora, tanto por motivos

Comunicación, la Comisión inscribe el principio de precaución en el marco general del análisis de riesgos, y más particularmente, en la gestión del riesgo y señala sus componentes y las directrices para el recurso a dicho principio.

⁴⁰PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, ha destacado la importancia de los conocimientos científicos en el campo de la intervención administrativa en materia de medio ambiente: "*La acción pública viabilizada por las potestades autorizadas debe descansar, pues, en la ponderación de los complejos y cambiantes intereses concurrentes sobre la base de los conocimientos científicos-técnicos disponibles (siempre relativos y en rápida evolución)*" (p. 232).

⁴¹*La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, p. 5.

⁴²LOPERENA ROTA, D., "Los principios del Derecho ambiental", *cit.*, p. 93. Para MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1998 [1995], con el principio de cautela "*se pretende enfatizar el reforzamiento de las medidas preventivas, o el abandono de iniciativas en el caso de existir dudas sobre la efectividad de los remedios*" (p. 55). En una línea similar, GARCÍA URETA, A., "La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, señala que con este principio se reafirma que "*la política ambiental debe ser preventiva, y evitar a toda costa la producción del daño*" (p. 96).

⁴³ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I, *El marco Constitucional de la Política Comunitaria de Medio Ambiente. Aplicación de la Legislación Ambiental Comunitaria*, Madrid, Civitas, 1993, p. 87, el principio de corrección en la fuente de la contaminación constituye una derivación del principio de quien contamina paga. En su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, la Comisión, por su parte, señala que este principio se deriva del de acción preventiva, aunque se aplica una vez detectado el daño al medio ambiente. También KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", traducción realizada por los profesores Luciano PAREJO ALFONSO y Ángel Manuel MORENO MOLINA, *cit.*, señala la estrecha relación entre este principio y el de cautela y acción preventiva.

técnicos como económicos, en lugar de buscar únicamente soluciones técnicas al problema en su manifestación final⁴⁴. Una materialización de este principio en materia de vertidos la encontramos en la fijación de estándares de emisión que deberán ser respetados cuando se otorguen por parte de la Administración competente las autorizaciones de vertido, debiendo los titulares de las mismas cumplirlos estrictamente. Estos estándares de emisión deberán, no obstante, ser complementados mediante el establecimiento de estándares de calidad de las aguas⁴⁵.

D. El principio de quien contamina paga como medio de imputación al contaminador del coste de las medidas necesarias para evitar la contaminación

El principio de quien contamina paga, recogido en el art. 174 (*ex art. 130 R*) TCE⁴⁶, implica, por una parte, que el coste de las medidas adoptadas para prevenir la contaminación debe correr a cargo del potencial responsable de la misma y no de las autoridades competentes, siendo, por tanto, una técnica para internalizar los costes medioambientales asociados con un producto. Desde esta perspectiva, claramente preventiva, aparece íntimamente relacionado con el principio de prevención⁴⁷ e implica que el coste de las acciones administrativas preventivas de los daños al medio ambiente (por ejemplo, la autorización de vertido) y el coste de la implementación de las MTD se incorporen al coste del producto. Por otra, el principio de quien contamina paga tiene también otra vertiente correctora, cuya aplicación supone que, cuando se producen daños, el que contamina es responsable de cualesquiera costes ocasionados, sirviendo así de incentivo para controlar eficazmente la contaminación en la fuente⁴⁸. Ello implicaría que el coste de la corrección de los daños causados por los vertidos se incorporen en el producto⁴⁹. En materia de vertidos este principio ha hallado una clara manifestación a través del establecimiento del canon estatal de control de vertido y otras figuras similares autonómicas.

I.2. Las técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos

Señalado el carácter de función pública de la protección ambiental en nuestra Norma Suprema y delimitado el papel que corresponde a la Administración Pública en materia de vertidos, así como los principios a que debe sujetarse su actuación, debemos señalar ahora

⁴⁴LOPERENA ROTA, D., "Los principios del Derecho ambiental", *cit.*, p. 97. Advierte este autor que "*cuanto más se aleje de la fuente, su dispersión dificultará tremendamente la corrección, pudiendo tener efectos transfronterizos, que todavía pueden resultar en incrementar la complejidad. Pero, por otro lado, el coste de la corrección, no sólo en términos ambientales, sino también económicos, es mayor cuanto más distancia haya recorrido el fenómeno poluyente*" (pp. 97-98).

⁴⁵Sobre los estándares de contaminación en materia de vertidos, *vid. infra* el capítulo V, de esta tercera parte de este trabajo.

⁴⁶Asimismo, se recoge en el principio 16 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

⁴⁷Aunque desde la óptica del Derecho internacional del medio ambiente, JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA, P., "El principio de prevención en el Derecho Internacional del Medio Ambiente", señala, en relación al principio de quien contamina paga que "*más que ante un principio estructural del Derecho internacional ambiental autónomo o distinto de la prevención, el principio de 'quien contamina paga' es una modalidad concreta de acción preventiva y se subsume por tanto en el principio más general de prevención*" (p. 74).

⁴⁸*La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, p. 6.

⁴⁹Sobre las dos vertientes del principio de quien contamina paga, *vid.* SANZ SALLA, C. O., "La gestión de los residuos en la industria cerámica", *cit.*, pp. 80-86, en especial, p. 83.

cuáles son los mecanismos de intervención administrativa que irán encaminados a dar efectividad a esta función. La Administración Pública dispone de un amplio elenco de técnicas para hacer frente a esta compleja misión encomendada por la CE. Estos instrumentos, que, en los últimos años, han sido objeto de un perfeccionamiento constante, han contribuido y aún hoy contribuyen significativamente a la protección de un recurso natural escaso y vulnerable, como las aguas, a pesar de las enormes dificultades que van encontrándose a su paso. El análisis de estos mecanismos de intervención administrativa lo abordaremos en los capítulos siguientes. Creemos necesario, sin embargo, exponer brevemente en este capítulo cuáles son los principales instrumentos al alcance de la Administración Pública en esta materia y comentar el criterio de sistematización elegido para abordar su análisis en los capítulos posteriores. Por lo tanto, tras advertir de las dificultades de clasificación de las técnicas de intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas y de la pluralidad de clasificaciones existente (apartado I.2.1), expondremos el criterio de sistematización elegido para el análisis de la intervención administrativa en materia de vertidos (apartado I.2.2). Finalmente, advertiremos de la necesidad de una utilización conjunta y no excluyente de las diferentes técnicas de intervención para una protección más eficaz de la calidad de las aguas (apartado I.2.3).

I.2.1. Las dificultades de clasificación de las técnicas de intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas: la pluralidad de clasificaciones al uso

No pueden ocultarse las dificultades que se plantean a la hora de buscar un criterio de sistematización de los mecanismos de intervención administrativa en materia de vertidos y sobre la protección del medio ambiente en general. Prueba de ello es la gran variedad de clasificaciones utilizadas en nuestra doctrina y la inexistencia de un criterio universalmente aceptado. Existen casi tantas clasificaciones como autores se han acercado a la materia. Aun así, creemos que, a efectos metodológicos, puede ser útil manejar algún criterio que permita aglutinar en diferentes bloques la multitud de técnicas de intervención existentes en esta materia, en función de su proximidad o notas comunes. Todo ello sin olvidar las carencias, imperfecciones e insuficiencias que cualquier criterio que se emplee lleva aparejadas.

Los criterios de clasificación de las técnicas e instrumentos de intervención administrativa sobre el medio ambiente utilizados por nuestra doctrina son funcionales, esto es, atienden al papel o función que desempeñan⁵⁰. Hagamos un breve repaso de algunos de ellos. Ciertos autores (RODRÍGUEZ RAMOS, CARDELÚS y MUÑOZ SECA y JORDANO FRAGA) agrupan las medidas de protección ambiental en preventivas y represivas, atendiendo al momento de su utilización y a su función primordial, aunque existen ciertas divergencias a la hora de determinar los instrumentos concretos que forman parte de cada una de estas categorías⁵¹. MARTÍN MATEO añade a las técnicas preventivas y represivas, la coacción y

⁵⁰JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 210.

⁵¹RODRÍGUEZ RAMOS, L., "Instrumentos jurídicos preventivos y represivos en la protección del medio ambiente", en *Documentación Administrativa*, núm. 190, extraordinario, 1981, pp. 457-485, en especial, pp. 463-485, incluye entre las técnicas preventivas, la política ambiental, los medios de información, financiación y gestión, la educación e investigación ambientales y los instrumentos de control previo; y, entre las técnicas represivas, las sanciones penales, las sanciones administrativas y la responsabilidad civil. CARDELÚS Y MUÑOZ-SECA, L., "Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente", en *Documentación*

el convenio, las medidas disuasorias, las compensatorias, las estimuladoras, los instrumentos económicos y las técnicas complementarias, como la información y la educación⁵². Otros autores, sin embargo, utilizan clasificaciones más próximas a las tradicionales de la actividad administrativa, aunque con algunas novedades, por las peculiaridades de esta materia. Así, LOZANO CUTANDA, agrupa los diferentes mecanismos en técnicas de regulación, limitación y control (demanialización de recursos naturales, sometimiento de las actividades potencialmente lesivas del medio ambiente a autorización operativa y planificación ambiental), técnicas de incentivo o fomento económico (impuestos ecológicos y otros incentivos fiscales de carácter ambiental, subvenciones de los poderes públicos y distintivos de calidad ambiental), instrumentos horizontales para la evaluación del impacto ecológico y la adecuación a las exigencias ambientales de proyectos y actividades (evaluación de impacto ambiental y auditoría ambiental) y represión administrativa de las infracciones ambientales⁵³. BETANCOR RODRÍGUEZ clasifica la actividad de la Administración en materia de protección ambiental en cuatro grupos: actividad de planificación, actividad de intervención (evaluación de impacto ambiental, autorizaciones, control sistemático y periódico del desarrollo de ciertas actividades sobre la base de evaluaciones operativas desarrolladas por entidades colaboradoras, inspección administrativa y mandatos y prohibiciones), actividad de promoción (ayudas y tributos ambientales, distintivos ecológicos de productos y centros de trabajo e información a los ciudadanos) y actividad de negociación (acuerdos o convenios ambientales). Por su parte, TRENZADO RUIZ diferencia entre técnicas prohibitivas, de fomento y sancionadoras, enumeración genérica que desarrolla con mayor concreción, distinguiendo entre técnicas prohibitivas (prohibiciones), preventivas (autorizaciones y concesiones), estimulatorias (subvenciones, crédito oficial y exenciones), disuasorias (inspección, ejecución forzosa y expropiación), compensatorias (restitución, reparación e indemnización) y represivas (sanciones civiles, penales y administrativas y

Administrativa, núm. 197, 1983, pp. 5-44, incluye entre las técnicas preventivas, las declaraciones con efectos jurídicos específicos (dominio público, protección territorial, catálogos e inventarios y homologaciones); las obligaciones (prohibiciones y limitaciones administrativas, suspensión y paralización temporal y obligaciones de hacer); potestad reglamentaria (directrices y recomendaciones, fijación de estándares y normas técnicas); actuación directa de la Administración (inspección, control y policía ambiental, actividad técnica, actividad subsidiaria y restauradora de la Administración, sistemas indirectos, redes de vigilancia y organización administrativa e institucional); instrumentos económicos (beneficios fiscales, subvenciones y ayudas, principio de quien contamina paga, canon por vertido, tasas por acceso al dominio público, otras tasas y tarifas, seguro ambiental, garantía obligatoria, ayudas en especie, conciertos, participación de las comunidades locales en el aprovechamiento de recursos naturales y fondos de compensación; y otros instrumentos (planificación, evaluaciones de impacto ambiental, autorizaciones y licencias, mecanismos de procedimiento, educación ambiental, investigación ambiental, convenios internacionales y mecanismos jurisdiccionales). Y, entre las técnicas represivas, la responsabilidad civil y penal y, en el ámbito administrativo, las sanciones, la clausura de la actividad, la caducidad o revocación de la autorización, el decomiso, la restitución y reposición y las indemnizaciones. JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, pp. 213-214. Por su parte, FONT LLOVET, T., "Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 5, 1994, p. 37, distingue entre instrumentos de carácter preventivo (planificación, técnicas de control previo -autorización, evaluación de impacto ambiental...-), de carácter represivo (delito ecológico y sanciones administrativas) y de carácter reparador de los daños o efectos lesivos para el medio ambiente (responsabilidad patrimonial -civil o administrativa-, obligación de restitución, cánones por vertidos), aun cuando advierte de la relatividad de esta clasificación.

⁵²MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. I, *cit.*, pp. 111-134.

⁵³LOZANO CUTANDA, B., "Derecho ambiental administrativo", *cit.*

suspensiones)⁵⁴. Y PAREJO ALFONSO agrupa los mecanismos de intervención al servicio del valor medioambiental en técnicas de regulación, programación y planificación; declaraciones administrativas de concurrencia del correspondiente interés general y clasificaciones, inventarios y registros asimismo administrativos; prohibiciones directas de actividades; autorizaciones; órdenes, mandatos y obligaciones positivas; ejercicio de la potestad sancionadora; y otras técnicas, como las de fomento o incentivación⁵⁵.

En relación al ámbito más específico de la protección de la calidad de las aguas, EMBID IRUJO ha clasificado las técnicas de intervención en preventivas (delimitaciones de zonas de policía y de otra naturaleza y autorizaciones subsiguientes, fijación de perímetros de protección de acuíferos, zonas húmedas, estudios y evaluación de impacto ambiental, y planificación hidrológica), activas (concesiones y autorizaciones, autorizaciones de vertido y canon de vertido) y represivas (acuíferos sobreexplotados y régimen sancionatorio)⁵⁶.

Más concretamente en el ámbito de los vertidos, los criterios de clasificación utilizados han sido variados. Por una parte, SANZ RUBIALES encuadra las diversas técnicas de intervención administrativa para la prevención y corrección de la contaminación de las aguas como manifestaciones concretas de los principios comunitarios en torno a los cuales se articula su protección (principio de prevención, contaminador-pagador y de corrección). Así, sitúa dentro del principio de prevención la planificación hidrológica, la prohibición de vertidos contaminantes, la autorización de vertido y la creación de perímetros de protección; en el principio contaminador-pagador, el canon de vertido, el régimen sancionador y las ayudas como mecanismo de corrección de dicho principio; y, por último, en el principio de corrección y protección de los administrados, la responsabilidad derivada de la contaminación de las aguas y la protección de los administrados frente a la actuación administrativa⁵⁷. Sin embargo, no compartimos del todo esta clasificación. Como ya hemos señalado anteriormente, el principio de quien contamina paga está íntimamente ligado al principio de prevención, por lo que los instrumentos que constituyen expresión refleja del mismo son una manifestación del énfasis preventivo y, en la mayor parte de casos, también intervienen con carácter previo a la producción del daño. Por otra parte, el régimen sancionador está íntimamente ligado a la reparación. Por ello, no resulta necesario, a nuestro entender, distinguir estos tres bloques de intervención, que pueden fácilmente reconducirse a dos. Por otra, SETUÁIN MENDÍA diferencia entre la intervención administrativa precedente al vertido, esto es, de carácter previo a su realización (prohibición general versus autorización singular), y la posterior, que implica una actividad correctora (sanciones

⁵⁴TRENZADO RUIZ, M., "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en el Derecho ambiental (I)" y "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en el Derecho ambiental (II)", en *Actualidad Administrativa*, núm. 23, semana del 2 al 8 de junio de 1986, pp. 1305-1320 y *Actualidad Administrativa*, núm. 24, semana del 9 al 15 de junio de 1986, pp. 1361-1372. *Vid.* especialmente, p. 1366.

⁵⁵PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, pp. 254-260.

⁵⁶EMBID IRUJO, A., "Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas", en la obra por él dirigida *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 31 y ss.

⁵⁷SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 97 y ss.

administrativas, reparación, responsabilidad civil y responsabilidad penal)⁵⁸. Tampoco creemos que esta clasificación, a pesar de sus virtualidades, sea fiel reflejo de la realidad de la intervención administrativa en materia de vertidos, ya que encontramos algún elemento distorsionador. Existen, por ejemplo, autorizaciones que actúan *a posteriori* y no *a priori*, para legalizar vertidos ya existentes que incumplen la normativa. Nos referimos a las autorizaciones provisionales de vertido que acompañan a los procedimientos de regularización de vertidos ilegales⁵⁹.

En cualquier caso, la pluralidad de clasificaciones a que hemos venido haciendo referencia en este apartado, además de poner de relieve las dificultades ínsitas a cualquier intento de ordenación de las técnicas de intervención en el campo de la protección ambiental, nos ha servido para decantarnos por un criterio de sistematización de la actuación administrativa en materia de vertidos. Seguidamente, pasamos a exponer la opción elegida.

I.2.2. Las técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos. El criterio de sistematización elegido: la finalidad prevalente. La distinción entre las técnicas de carácter preventivo y represivo y reparador. Enumeración

Tras un análisis detenido de los diferentes criterios utilizados por la doctrina para sistematizar las técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos, hemos optado, a efectos de este estudio, por agruparlas en dos bloques, en función de cuál sea su finalidad prevalente: la preventiva o la represiva y reparadora. Advertimos, sin embargo, de la relatividad de esta clasificación y de cualquier otra que hubiera podido utilizarse, aun cuando consideramos que puede tener utilidad. La elección de este criterio, adoptado, entre otros, por JORDANO FRAGA como pauta para la clasificación de los distintos instrumentos jurídicos al servicio de la protección del medio ambiente, posee la ventaja, como ha señalado este autor, de adaptarse plenamente a la dicotomía de técnicas de acción recogida por el art. 45 CE, en sus apartados 2 y 3⁶⁰. De nuestra Norma Suprema se desprenden dos perspectivas claras en la actuación de los poderes públicos en materia de protección ambiental: la preventiva, que implica la necesidad de intervención con anterioridad a la producción del daño para evitarlo; y la represiva y reparadora, complemento imprescindible de la primera y que conlleva una actuación *a posteriori*, como medio para reprender potenciales conductas infractoras y restaurar y corregir las lesiones que se produzcan en el bien constitucionalmente protegido. Prevención, por un lado, y represión y restauración, por otro, se configuran, por tanto, como fines de la actividad administrativa en materia de vertidos, a cuya consecución se destinará una amplia amalgama de técnicas de intervención.

En los capítulos siguientes estudiaremos las diversas técnicas jurídico-administrativas diseñadas por el ordenamiento jurídico español para intervenir sobre los vertidos en aguas

⁵⁸SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 519 y ss.

⁵⁹Sobre los procedimientos de regularización y las autorizaciones provisionales de vertido *vid. infra* el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo.

⁶⁰JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, pp. 214-215. También ZAMBONINO PULITO, M., "La función pública ambiental...", *cit.*, pp. 141-143, se refiere a esta dualidad de fines de la actividad administrativa.

continentales. Para su exposición las dividiremos en dos bloques, en función de cuál sea su finalidad principal -preventiva, o bien represiva y reparadora-. Nos referiremos, así, a las técnicas de intervención de carácter preventivo y a las de carácter represivo y reparador, sin olvidar que también éstas tienen, en última instancia, una finalidad preventiva. Dentro del primer grupo, analizaremos la planificación hidrológica; las prohibiciones de efectuar vertidos; la autorización de vertido e, íntimamente ligados a ésta, los estándares de contaminación; la autorización ambiental integrada; las técnicas de incentivo económico, centrándonos en el canon de control de vertido y equivalentes autonómicos; y las técnicas de información, seguimiento, verificación y control. Dentro del segundo grupo, incluiremos el régimen de infracciones y sanciones administrativas y la obligación de reparar el daño causado.

La intervención administrativa en materia de vertidos se articula básicamente en torno al establecimiento de una prohibición de vertidos contaminantes, que puede ser levantada a través de la obtención de una autorización administrativa otorgada por la Administración competente, previa comprobación de la adecuación de los vertidos a la legalidad vigente. Así pues, la autorización, expresión del principio de prevención en materia ambiental, se erige en un mecanismo fundamental para el control de los vertidos. Ello, sin embargo, no obsta la utilización de otras técnicas de intervención que igualmente concurren en aras a una protección efectiva del dominio público hidráulico. Desde esta perspectiva y también en una línea preventiva, no puede ocultarse la potencialidad que en este campo tiene la planificación hidrológica como instrumento al servicio de la protección de la calidad de las aguas, así como los instrumentos de información, verificación y control. Asimismo, y en una línea más novedosa y también, mayoritariamente, de anticipación a la producción del daño, el canon de control de vertido y sus equivalentes autonómicos -resultado de la aplicación del principio de quien contamina paga-, por su efecto estimulador e incentivador sobre los causantes de los vertidos contaminantes, están llamados a tener un peso importante en los años venideros como complemento de los mecanismos anteriores. El sistema de intervención administrativa en materia de vertidos se cierra, necesariamente, con la previsión de las oportunas medidas de reacción frente a eventuales incumplimientos o la producción de daños. Las sanciones administrativas y la obligación de reparar el daño causado, canalizada a través de la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños originados en el dominio público hidráulico, actúan, desde esta perspectiva, como instrumentos *a posteriori*, pero en cuya eficacia disuasoria también se tiene confianza.

Al estudio de estos instrumentos dedicaremos los capítulos siguientes, no sin antes advertir que las técnicas mencionadas no son las únicas potencialmente utilizables en este ámbito. A las ya señaladas podríamos añadir otras cuya utilización puede tener una evidente repercusión en el control de los vertidos y la mejora de la protección de la calidad de las aguas. Entre otras, podemos mencionar la etiqueta ecológica, la auditoría ambiental y la evaluación de impacto ambiental -en su calidad de instrumentos horizontales de protección ambiental-, las subvenciones y ayudas, o, para el control de determinados vertidos de fuente difusa, los códigos de buenas prácticas agrarias y los programas de actuación. El estudio de estas técnicas -en unos casos, generales y no ceñidas a la protección de las aguas; en otros, específicas y adoptadas para un tipo muy concreto de vertido- desbordaría con creces el

objeto último de este trabajo que pretende exponer los principales mecanismos de intervención administrativa sobre los cuales gravita el control de los vertidos en el ordenamiento español. Teniendo este matiz bien presente, pasaremos a exponer, a continuación, el régimen jurídico de las diferentes técnicas de intervención, deteniéndonos unos momentos en destacar la complementariedad de todas ellas y las últimas tendencias de evolución que se aprecian sobre las mismas.

I.2.3. La evolución hacia nuevas formas de actuación. La complementariedad de las diferentes técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos

Como ya hemos señalado y tendremos ocasión de constatar más adelante, el sistema español de protección de la calidad de las aguas frente a los vertidos se ha articulado tradicionalmente, ya en el marco proporcionado por el RPAC, sobre la prohibición de vertidos nocivos y la exigencia de autorización de vertido -modulada con la fijación de estándares de contaminación- como medio para levantar dicha prohibición, mecanismos complementados con la sanción administrativa. La actuación administrativa sobre los vertidos ha girado y aún hoy gira en torno los instrumentos clásicos de intervención (prohibición-autorización-inspección-sanción), característica, por otra parte, común a la gran mayoría de sectores ambientales. Sin embargo, en los últimos años hemos podido apreciar una evolución importante. En el campo de la protección del medio ambiente, cada vez se abre paso con más fuerza la necesidad de complementar las tradicionales técnicas de carácter policial con otras formas y sistemas de actuar, tendencia que también ha encontrado su reflejo en la materia que nos ocupa. Han surgido, desde esta perspectiva, otros instrumentos y nuevas formas y sistemas de actuar que complementan los clásicos mecanismos de protección⁶¹. Podemos citar, así, la introducción de instrumentos fiscales, como el canon de control de vertido, que busca incentivar a los causantes de vertidos para que adopten las medidas necesarias para reducir la contaminación; la aparición de nuevas perspectivas más racionales y globalizadoras en el control de las fuentes contaminantes y, en particular, del control integrado de la contaminación, que encuentra fiel reflejo en la autorización ambiental integrada; la introducción de instrumentos voluntarios, como la etiqueta ecológica, las auditorías ambientales o los códigos de buenas prácticas agrarias, que pueden desempeñar un papel complementario de los instrumentos tradicionales y aportar un *plus* de protección sobre los imperativos legales marcados en cada momento; o la propia evolución de la autorización de vertido hacia instrumentos concertados, como pone de relieve la incorporación en la LA, tras la LMLA, de la facultad de la Administración para

⁶¹FERNÁNDEZ FARRERES, G., "Medio ambiente", en MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L.; y GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.), "Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España", *cit.*, p. 387. Sobre la evolución de las técnicas de intervención administrativa en el campo de la protección ambiental, *vid.*, entre otros, FUENTES BODELÓN, F., "Hacia el necesario pacto ambiental", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, 2000, pp. 97-111; KLOEPFER, M., "En torno a las nuevas formas de actuación medioambientales del Estado", en *Documentación Administrativa*, núm. 235-236, 1993, pp. 33-53; LOSTE MADOZ, J. A., "Algunos instrumentos normativos de tutela ambiental: alternativas a políticas públicas ambientales punitivas", en *La Ley*, núm. 4792, de 10 de mayo de 1999, pp. 1-5; NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, 1998, pp. 61-96; y TORNOS MAS, J., "La consecución de objetivos de calidad medioambiental en el tiempo y los cambios necesarios para dar validez y firmeza legal a una política gradual y de cooperación", en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (coords.), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Madrid, Instituto de Ecología y Mercado, 1999, pp. 63-85.

establecer programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen⁶². En definitiva, a los instrumentos tradicionales han ido añadiéndose otros que intentan paliar algunas de sus carencias. Ahora bien, estos mecanismos, de corte más novedoso, deben seguir jugando, por sus propias características, un papel complementario de los tradicionales⁶³, imprescindibles, en nuestra opinión, para una eficaz protección de las aguas. Por tanto, todos estos mecanismos deben utilizarse de manera conjunta. Un control eficaz de los vertidos exige, para conseguir una adecuada protección de la calidad de las aguas, aplicar de manera complementaria y no excluyente los diferentes mecanismos de intervención. De lo contrario, la confianza absoluta en los instrumentos económicos o en los instrumentos voluntarios podría desencadenar una importante regresión en la protección de las aguas. Utilizando palabras de PÉREZ MORENO⁶⁴, en los instrumentos de tutela se está produciendo una evolución de una concepción estática y yuxtapuesta a una consideración dinámica e interrelacionada.

Habiendo delimitado ya el papel que corresponde desempeñar a la Administración Pública en materia de vertidos y habiendo señalado cuáles son los principales mecanismos e instrumentos de intervención administrativa utilizados a tal efecto, así como el criterio de sistematización elegido, estamos ya en condiciones de emprender la labor que constituirá el objeto central de la tercera parte de este trabajo: el análisis individualizado de las diferentes técnicas de intervención sobre los vertidos en aguas continentales. A esta tarea dedicamos las páginas que siguen.

⁶²*Vid. infra* capítulo VII, apartado VII.3, de la tercera parte de este trabajo.

⁶³NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución...", *cit.*, p. 96.

⁶⁴PÉREZ MORENO, A., "Instrumentos de Tutela Ambiental", en *Revista Electrónica de Derecho Ambiental* (<http://cica.es/aliens/gimadus>), pp. 2 y 3.

LAS TÉCNICAS PREVENTIVAS

Una vez caracterizada la función que, en el marco de nuestra Constitución, corresponde ejercer a la Administración Pública en esta materia, ha llegado el momento de encarar el estudio de las técnicas de intervención administrativa establecidas en nuestro ordenamiento jurídico a fin de proteger el medio acuático. Iniciamos este análisis con el estudio de aquellos mecanismos e instrumentos cuya finalidad primordial es prevenir la producción de daños a la calidad de las aguas, derivados de vertidos susceptibles de provocar su contaminación, y que constituyen una materialización práctica del principio de acción preventiva consagrado en el art. 174.2 (*ex* 130 R.2) TCE. Entre ellos, ocupa un lugar central la autorización administrativa de vertido, a otorgar por la Administración Pública competente, previa comprobación de la adecuación de sus características a las prescripciones normativas establecidas a tal efecto. La exigencia de previa autorización para la realización de vertidos se erige así en la pieza fundamental de nuestro ordenamiento jurídico para su control. Ahora bien, sin negar lo anterior, no pueden ocultarse, ni las deficiencias que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, presenta la regulación de esta figura y sobre las cuales tendremos ocasión de pronunciarnos, ni la existencia de otras muchas técnicas de intervención, también preventivas, que la complementan y que juegan un papel decisivo, en aras a conseguir una efectiva protección de la calidad de las aguas (cánones, técnicas de información, ...). Por otra parte, la eficacia de estas medidas exigirá también la articulación de otros mecanismos correctores que permitan reaccionar frente al incumplimiento, en caso de que la labor de control preventivo haya fallado y no haya permitido obtener el resultado esperado. Todas estas cuestiones serán objeto de análisis en los capítulos siguientes.

Ahora, en los capítulos II a XI vamos a centrarnos en las técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos que hemos catalogado como de prevención. La finalidad primordial de estos instrumentos no es otra que evitar o, por lo menos, minimizar, los efectos nocivos que los vertidos pueden provocar en la calidad de las aguas. ¿Acaso hay mejor manera de prevenir la contaminación de las aguas que evitando o limitando la realización de determinadas evacuaciones en las mismas?. En particular, vamos a aludir a la planificación hidrológica como obligado marco de referencia (capítulo II), a las prohibiciones (capítulo III), a la autorización de vertido (capítulos IV a VIII), a la autorización ambiental integrada (capítulo IX), a las técnicas de incentivo económico, centrándonos en el canon de control de vertidos y a los cánones de saneamiento autonómicos (capítulo X), y a los instrumentos de seguimiento, verificación y control (capítulo XI).

Anunciados ya los contenidos de los capítulos siguientes y destacada su importancia, nos corresponde ahora pasar a su desarrollo, que constituye una parte central de este trabajo, cuya importancia está fuera de toda duda.

CAPÍTULO II. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA COMO OBLIGADO MARCO DE REFERENCIA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS VERTIDOS

En el capítulo anterior hemos realizado una aproximación general al papel que debe desempeñar la Administración Pública en materia de vertidos y a las diferentes técnicas de intervención administrativa existentes sobre los mismos. Ha llegado ahora el momento de analizar cada uno de estos instrumentos de manera individualizada, empezando, como hemos avanzado, con las de carácter preventivo. Con este capítulo iniciamos esta andadura, centrándonos en el examen de un instrumento de extraordinaria importancia en nuestro Derecho de Aguas y que está llamado a jugar un papel fundamental en el control de los vertidos: la planificación hidrológica, que constituye un instrumento de intervención preventiva de primer orden. Para ello, hemos optado por dividir este capítulo en cuatro apartados. En el primero, nos referiremos a la funcionalidad de la planificación hidrológica en el actual marco regulador de las aguas (apartado II.1). En el segundo, a su papel en la ordenación de los vertidos (apartado II.2). En el tercero, a su articulación con la planificación ambiental y la territorial y urbanística (apartado II.3). Y, en el cuarto, a las repercusiones de la Directiva marco de aguas en la planificación hidrológica y a los nuevos horizontes que se abren en esta materia en cuanto al control de la calidad de las aguas (apartado II.4).

II.1. El relevante papel de la planificación hidrológica en la ordenación y gestión de las aguas

En el campo de la protección del medio ambiente la planificación está llamada a desempeñar un papel fundamental como instrumento preventivo de gestión ambiental y de coordinación¹. Podríamos definir la planificación, siguiendo a LOZANO CUTANDA, como *"un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones, mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en determinado ámbito y fijan los medios para su consecución. Se trata, por tanto, de establecer un programa de acción en el que se integren y coordinen todas las actuaciones"*². Estamos ante una técnica imprescindible para la coordinación e integración de las distintas acciones que en materia ambiental llevan a cabo las Administraciones Públicas competentes, así como para la coordinación con otras actuaciones sectoriales, emprendidas desde otras perspectivas diferentes a la ambiental. Así, *"La planificación ambiental es el instrumento adecuado para la introducción de una perspectiva integrada en el conjunto de actuaciones públicas y privadas con incidencia en el medio"*³. Por lo que respecta a la planificación de los recursos

¹LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 2ª edición, Madrid, Dykinson, 2001 [2000], p. 362.

²LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", *cit.*, p. 362.

³JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 230.

naturales "no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución"⁴.

En materia de aguas, la planificación adquiere una importancia singular, ya que la legislación española la configura como pieza fundamental en la ordenación y gestión de este recurso⁵. La planificación hidrológica constituye en nuestro ordenamiento jurídico un mecanismo fundamental para la aplicación en cada cuenca hidrográfica de las previsiones contenidas con carácter general en el TRLA y sus Reglamentos de desarrollo. Del TRLA se desprende el sometimiento de toda actuación sobre el dominio público hidráulico a la planificación hidrológica [art. 1.3 TRLA (*ex art. 1.3 LA*)]⁶, que constituye una función del Estado en el marco de las competencias que le son atribuidas por la CE [art. 17.a) TRLA (*ex art. 15.a) LA*]. Pero, además, la planificación hidrológica constituye un mecanismo indispensable para la aplicación de la propia legislación de aguas, ya que existen numerosas llamadas y remisiones en su articulado a la misma⁷. Se convierte, así, en una pieza fundamental en aras a conseguir una protección eficaz de las aguas, que, inevitablemente, va a tener una enorme trascendencia en materia de vertidos. Antes de analizar la misión reservada a la planificación hidrológica en la ordenación de los vertidos vamos a proporcionar, brevemente, un marco general de la misma. Para ello, apuntamos, en primer lugar, sus finalidades, objetivos y características, recogidos en el TRLA, así como en el RAPA (apartado II.1.1). Y, en segundo lugar, nos adentramos en la tipología de los Planes Hidrológicos (apartado II.1.2).

II.1.1. Las finalidades, los objetivos y las características de la planificación hidrológica

Con arreglo al art. 40.1 TRLA (*ex art. 38.1 LA*, modificado por la LMLA), la planificación hidrológica tendrá como objetivos generales "conseguir el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en

⁴DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R., "El problema de la articulación competencial en materia de Medio Ambiente; el problema institucional de la Gestión Ambiental", en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 29, 2001, p. 19.

⁵ORTIZ DE TENA, M. C., *Planificación Hidrológica*, Madrid, Marcial Pons, 1994, ha destacado que "la planificación hidráulica adquiere mayor relevancia que en algunos otros sectores, en los cuales la técnica planificadora o no se regula mediante Ley o si aparece en un texto legislativo, tiene una consideración más tangencial o secundaria que la que presenta en el sector hidráulico" (p. 69). Por su parte, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, p. 31, ha advertido cómo el alcance y efectividad de las propias normas de la LA (hoy TRLA) queda remitido y condicionado a las previsiones de la planificación hidrológica, destacando cómo las declaraciones normativas de mayor operatividad de la Ley en relación con la explotación de los recursos, aparecen remitidas a las previsiones de la planificación hidrológica al respecto.

⁶EMBID IRUJO, A., "Evolución del Derecho y de la política del agua en España", en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, p. 70, ha destacado cómo la ambición con que se configura la técnica planificatoria en el TRLA (existen pocos artículos que no contengan una remisión expresa a la planificación hidrológica), podría convertirla en uno de los principales enemigos de su eficacia. Sobre las limitaciones de la planificación hidrológica, *vid.* ARIÑO ORTIZ, G. y SASTRE BECEIRO, M., *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España. Los mercados regulados del agua*, Granada, Comares, 1999, pp. 158 y ss.

⁷EMBID IRUJO, A., *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 55-60, recoge las principales referencias contenidas en la entonces LA (hoy TRLA) a la planificación hidrológica.

armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales". Como bien puede advertirse, la planificación hidrológica no persigue únicamente la asignación de unos recursos y la regulación de su utilización, sino que atiende también a su protección ambiental. Precisamente, esta perspectiva se ha acentuado a partir del año 1999, ya que la LMLA ha introducido como objetivo de la planificación hidrológica la consecución del buen estado ecológico del dominio público hidráulico que, con anterioridad, no aparecía⁸. De este modo, la planificación hidrológica se conforma como una técnica de precisa aplicación para hacer efectivo el objetivo de protección cualitativa de las aguas que impregna nuestra legislación⁹.

Otro de los objetivos fundamentales que cubre la planificación hidrológica es la de constituir un instrumento de primer orden para integrar y coordinar todas las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas con incidencia sobre las aguas. Estamos ante un mecanismo fundamental para articular competencias concurrentes, especialmente relevante en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, en que deben conjugarse las competencias estatales sobre las aguas con otras competencias sectoriales autonómicas con incidencia directa sobre las mismas. Por otra parte, la planificación hidrológica tiene la virtualidad de ofrecer una visión global en la ordenación de los recursos hídricos, que tiene en cuenta las necesidades presentes y futuras, así como las diversas circunstancias que afectan a este recurso en un ámbito territorial determinado. Como ha puesto de manifiesto QUINTANA LÓPEZ, *"hoy cualquier uso que se pretenda realizar del agua, máxime si se produce la exclusión de terceros, tiene que responder al conjunto de posibilidades que el recurso ofrece cuando se aúnan las múltiples perspectivas, diversas e incluso contrarias, que inciden en su aprovechamiento"*¹⁰. Y éste será un cometido fundamental de la planificación hidrológica.

La importancia de este instrumento, puesta de manifiesto en tan ambiciosos objetivos, se ve reforzada por su carácter normativo. Los Planes Hidrológicos tienen carácter normativo¹¹ y

⁸LASAGABASTER HERRARTE, I., "Agua", en el libro por él dirigido, *Derecho Ambiental*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001, ha destacado que *"La nueva concepción del agua como un recurso ambiental lleva a que la planificación hidrológica no haga referencia exclusivamente a una planificación de la obra hidráulica, sino que la planificación hidrológica vaya mucho más allá y, en cumplimiento de las finalidades que a la planificación le reconoce la propia Ley de Aguas, persiga un objetivo mucho más amplio, a saber: garantizar la calidad del bien ambiental que es el agua"* (p. 194).

⁹SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 157.

¹⁰QUINTANA LÓPEZ, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987, p. 141.

¹¹Sobre el carácter normativo de los planes hidrológicos no ha habido, sin embargo, unanimidad en la doctrina: EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 218 y ss., en especial, pp. 222 y ss, ha defendido la naturaleza del plan hidrológico como norma y, en el caso de los PPHHC, de naturaleza reglamentaria; también DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 173. En contra, MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, vol. I, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, pp. 665-670, en cuya opinión la eficacia jurídica de los planes hidrológicos es de carácter interno, en el seno de la Administración, y su función es la de servir de criterio orientador para otros planes o disposiciones reglamentarias de la Administración, por lo que lo caracterizan como *"una figura a caballo entre lo interno y lo externo, entre la instrucción y el*

"serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, y no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización" [art. 40.3 TRLA (ex art. 38.3 LA)]. Por lo tanto, estamos ante verdaderas normas jurídicas, que desplegarán sus efectos sobre la actividad de los particulares y sobre las Administraciones Públicas¹², con las importantes repercusiones que de ello se derivarán.

II.1.2. La tipología de los Planes Hidrológicos

Examinadas las finalidades, objetivos y características de la planificación hidrológica, haremos referencia ahora a la tipología de planes hidrológicos previstos en nuestro Derecho de Aguas, tanto en el TRLA (apartado II.1.2.1), como en la legislación autonómica (apartado II.1.2.2). Asimismo, apuntaremos otros planes con incidencia en el régimen jurídico de los vertidos (apartado II.1.2.3).

II.1.2.1. Los Planes Hidrológicos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas: el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de cuenca

El TRLA prevé dos tipos de Planes Hidrológicos: el PHN y los PPHHC, cuyo ámbito territorial se determinará reglamentariamente¹³. El PHN, la aprobación del cual debe hacerse mediante ley, tiene un ámbito territorial nacional, como se desprende fácilmente de su nombre¹⁴. En cambio, los PPHHC, aprobados vía reglamentaria¹⁵, poseen un ámbito de aplicación más reducido, concretado en una o varias cuencas hidrográficas indivisas. Tras varios años de retraso y envuelto en una enorme polémica, el PHN ha visto la luz mediante

reglamento" (p. 670). Por su parte, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Acotaciones sobre el 'nuevo' derecho de aguas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, en relación a los Planes Hidrológicos ya aprobados ha advertido que, aunque en su totalidad no tienen naturaleza normativa, "hay numerosos pronunciamientos que tienen tal carácter, y que hay que entender como expresión de la potestad normativa del Gobierno, que directamente deriva del contenido mismo que de los Planes de cuenca establece la LA" (p. 19).

¹²Vid. EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 158-190.

¹³Art. 40.2 TRLA (ex art. 38.2 LA). Vid. también art. 71.1 RAPA. Mediante el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, se han definido los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los Planes Hidrológicos (BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1987).

Se ha planteado la cuestión relativa a la competencia para determinar el ámbito territorial de los PPHHC intracomunitarias. En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre (BOE de 23 de diciembre de 1988; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa), el TC ha considerado que esta competencia es autonómica: "En relación con las cuencas intracomunitarias y en aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos (...), es claro que la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma, pues no cabe calificar como aspectos básicos de la planificación económica la delimitación del ámbito espacial de cada plan hidrológico y la regulación en detalle de su procedimiento de elaboración, una vez que la propia Ley reconoce la competencia autonómica sobre la materia" [fundamento jurídico 20.c)].

¹⁴Para un análisis de la regulación relativa al PHN en la entonces LA (hoy, TRLA) y en el RAPA, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Plan Hidrológico Nacional. Ordenamiento jurídico", primera ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, mayo de 1991, pp. 37-68.

¹⁵Sobre el procedimiento de elaboración, aprobación y revisión de los Planes Hidrológicos vid. arts. 35, 40, 41 y 45 TRLA [ex arts. 33, 38 (modificado por LMLA) 39 y 43 LA] y arts. 95-114 RAPA. Vid. también, por todos, EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", pp. 102-148.

la Ley 10/2001, de 5 de julio¹⁶. Por su parte, los PPHHC, también con un retraso considerable, se aprobaron mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio¹⁷. Asimismo, mediante Real Decreto 378/2001, de 6 de abril, se ha aprobado el Plan Hidrológico de las Islas Baleares¹⁸.

La función, posición y contenido de ambos tipos de planes dentro del ordenamiento jurídico de aguas es diferente¹⁹. El PHN, en el diseño del TRLA, cumple fundamentalmente una función de coordinación de los diferentes PPHHC. Así se infiere claramente de su contenido obligatorio, que comprenderá, en todo caso, las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes PPHHC; la solución para las posibles alternativas que aquéllos ofrezcan; la previsión y las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos PPHHC; y las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos²⁰. Los PPHHC, en cambio, por su ámbito territorial más reducido, contemplan previsiones mucho más concretas y detalladas en relación a la ordenación de los recursos dentro de la cuenca. Aquí la coordinación se produce en el interior de la misma en relación a otras políticas sectoriales²¹.

Los PPHHC pueden ser intracomunitarios o intercomunitarios, según que su ámbito territorial esté incluido o no íntegramente en una Comunidad Autónoma. A su vez, el ámbito territorial de los Planes Hidrológicos se dividirá en unidades, que se denominarán sucesivamente zonas, subzonas y áreas, atendiendo en cada caso a criterios hidrográficos, medioambientales, de gestión, de demandas, de calidad, u otros que en cada supuesto se estime conveniente tomar en consideración (art. 71.2 RAPA).

¹⁶BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001. Como ya apuntamos en el capítulo III, apartado III.2.1.1, de la segunda parte de este trabajo, esta Ley ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, pendientes de resolución por el TC. *Vid.* sobre el PHN, ARROJO AGUDO, P. (coord.), *El Plan Hidrológico Nacional a debate*, Bilbao, Bakeak, 2001; EMBID IRUJO, A., "Algunas consideraciones jurídicas sobre las transferencias entre cuencas. Reflexiones a propósito del Proyecto de Plan Hidrológico Nacional de 2001", ponencia presentada en las XI Jornadas de Derecho de Aguas, celebradas en la Universidad de Zaragoza, durante los días 14 a 16 de marzo de 2001, pp. 1-21; y GOBIERNO DE ARAGÓN, *Alegaciones al Plan Hidrológico Nacional de 2000*, Madrid, Civitas, 2001. Sobre la adecuación del Plan Hidrológico Nacional al Derecho comunitario *vid.* LA CALLE MARCOS, A., "El Plan Hidrológico Nacional español: su incompatibilidad con el Derecho comunitario", en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 216, 2001, pp. 36-52.

¹⁷BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1998. *Vid.* también las determinaciones de contenido normativo de los PPHHC. Mediante varias Órdenes de 13 de agosto de 1999, se publican las de los PPHHC del Ebro, del Tajo, del Duero, del Guadiana, del Guadalquivir, del Júcar, del Norte y del Segura (BOE núm. 222, de 16 de septiembre de 1999; BOE núm. 207, de 30 de agosto de 1999; BOE núm. 206, de 28 de agosto de 1999; BOE núm. 208, de 31 de agosto de 1999; BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999; BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999; BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999; y BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999, respectivamente). Mediante la Orden de 6 de septiembre de 1999 se publican las del PHC del Sur (BOE núm. 223, de 17 de septiembre de 1999). *Vid.* EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica en la actualidad. Consideraciones desde una perspectiva jurídica", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica (El libro blanco del agua)*, Madrid, Civitas, 1999, pp. 69-108.

¹⁸BOE núm. 96, de 21 de abril de 2001.

¹⁹*Vid.* al respecto ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, pp. 101-104.

²⁰Art. 45 TRLA (*ex art.* 43 LA).

²¹ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, p. 102.

En cuanto a las relaciones entre el PHN y los PPHHC, EMBID IRUJO distingue entre dos tipos relaciones: las verticales y las horizontales²². Las primeras se fundamentan en una consideración de los Planes Hidrológicos según su distinto ámbito territorial. Dentro de ellas se pueden distinguir, a su vez, las relaciones de jerarquía y las de coordinación. Por un lado, el PHN es superior jerárquicamente a los PPHHC, tanto de cuencas intercomunitarias como intracomunitarias, tal y como se desprende de los arts. 45.3 TRLA (*ex art.* 43.3 LA) y 40 TRLA (*ex art.* 38 LA, modificado por LMLA)²³ y de su propio rango normativo. Por otro, y como consecuencia del principio de jerarquía, el PHN tiene la función de adoptar "las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca"²⁴. Las segundas, presididas por un principio de independencia, se establecen entre los distintos PPHHC, cada uno de los cuales debe contener unas determinaciones absolutamente independientes de las contenidas en otro Plan.

II.1.2.2. Los Planes Hidrológicos en la legislación autonómica. Los casos de Canarias y Cataluña

En el marco del TRLA la planificación hidrológica se atribuye al Estado²⁵. En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, el TC ha justificado esta competencia en el art. 149.1.13 CE, que reconoce la competencia exclusiva del Estado sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" y ha establecido que corresponde al Estado

"(...) la [actividad] de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica" [fundamento jurídico 20.b)].

La competencia estatal en materia de planificación hidrológica no impide, sin embargo, que las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias puedan ostentar algunas competencias en esta materia, si han asumido en sus EEAA competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos, materia en la que se encuadra la planificación hidrológica²⁶.

²²EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 88-94.

²³El art. 45.3 TRLA (*ex art.* 43.3 LA) establece que "La aprobación del Plan Hidrológico Nacional implicará la adaptación de los planes hidrológicos de cuenca a las previsiones de aquél" y el apartado 6 del art. 40 TRLA (*ex art.* 38 LA, modificado por la LMLA) que "Los planes hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 40.1 y 42, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional". Por su parte, el art. 118 RAPA prevé que "Los Planes Hidrológicos de cuenca quedarán en suspenso en aquellas determinaciones que sean contradictorias con las del Plan Hidrológico Nacional". Para EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 89-90, la referencia a la suspensión en este precepto es equívoca, por cuanto, el efecto jurídico que se produce sobre un precepto del PHC incompatible con el PHN es el de la derogación, no el de la suspensión.

²⁴Art. 45.1.a) TRLA [*ex art.* 43.1.a) LA].

²⁵Arts. 1.3, 17.a), 40.5 y 41.1 TRLA [*ex arts.* 1.3, 15.a), 38.5 LA y 39.1 LA]. El art. 1.3 TRLA (*ex art.* 1.3 LA) establece que corresponde al Estado la planificación hidrológica, a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico. El art. 17.a) TRLA [*ex art.* 15.a) LA] atribuye al Estado "La planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas". El art. 40.5 TRLA (*ex art.* 38.5 LA) asigna al Gobierno la competencia para aprobar los PPHHC. Y el art. 41.1 TRLA (*ex art.* 39.1 LA) dispone que la elaboración y propuesta de revisiones ulteriores de los PPHHC se realizarán por el Organismo de cuenca correspondiente, que será estatal en las cuencas supracomunitarias.

²⁶*Vid.* fundamento jurídico 20.c) de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

La propia legislación de aguas estatal reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar y revisar los PPHCC intracomunitarias²⁷. Por lo tanto, debe entenderse que la competencia estatal sobre la planificación hidrológica no menoscaba las competencias autonómicas²⁸. En consecuencia, las Comunidades Autónomas que posean en su territorio cuencas intracomunitarias y, además, hayan asumido en sus EEAA competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos, podrán ejercer su potestad de planificación hidrológica desde dos perspectivas: normativa, en cuanto desarrollen la legislación básica del Estado sobre planificación hidrológica; y administrativa, en la medida en que elaboran los Planes Hidrológicos que, posteriormente, aprobará el Gobierno central²⁹. En este contexto, debemos situar las Leyes de aguas de Canarias y Cataluña, que incorporan previsiones en torno a la planificación hidrológica, con la inclusión de instrumentos específicos.

La Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas, de Canarias³⁰, incluye cuatro instrumentos de planificación hidrológica:

-El Plan Hidrológico de Canarias, que constituye un plan de ámbito regional elaborado y aprobado por el Gobierno, previo el correspondiente trámite de examen por el Parlamento y cuyo contenido incluye, entre otras cuestiones, las directrices para la adaptación de la planificación hidrológica de cada isla a los intereses generales de la región, la definición de las obras de interés regional y la cuantificación de las previsiones de financiación de obras³¹.

-Los Planes Hidrológicos Insulares, que son el instrumento básico de la planificación hidrológica, destinados a conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y a racionalizar el empleo de los recursos hidráulicos de la isla, protegiendo su calidad y economizándolos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Son elaborados por los Consejos Insulares de Aguas y aprobados definitivamente por el Gobierno de Canarias³². En todo caso, deberán adaptarse a las disposiciones del Plan Hidrológico de Canarias³³.

²⁷Art. 41.1 TRLA (ex art. 39.1 LA).

²⁸Fundamento jurídico 20.b) de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

²⁹Vid. EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 82-83.

³⁰BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990. El planteamiento de la planificación hidrológica en esta Ley es muy similar al contenido en la anterior Ley de Aguas de Canarias 10/1987, de 3 de mayo (BOCAN núm. 59, de 11 de mayo de 1987), sobre cuya conformidad a la CE se pronunció el TC en la Sentencia 17/1990, de 7 de febrero (BOE de 1 de marzo de 1990; ponente: Excmo. Sr. D. Carlos de la Vega Benayas). Sobre la planificación hidrológica en Canarias, *vid.* FAJARDO SPÍNOLA, J., "Articulación de Planes Hidrológicos en Canarias", en *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 421-450.

³¹Arts. 33 y 34 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio.

³²Nótese que la aprobación de los Plan Hidrológico de Canarias y de los Planes Hidrológicos Insulares no corresponde en Canarias al Gobierno central, sino al autonómico, a pesar de lo dispuesto en el art. 40.5 TRLA (ex art. 38.5 LA). Esta especialidad se debe a las propias peculiaridades del régimen de aguas de Canarias. La Disposición adicional 3ª LA estableció que no produciría efectos derogatorios respecto de la legislación aplicada en la Comunidad Autónoma de Canarias, que subsistiría en tanto ésta no dictase su propia legislación, si bien serían de aplicación, en todo caso, en dicha Comunidad Autónoma a partir de la entrada en vigor de su nueva legislación, los arts. de la LA que definían el dominio público hidráulico estatal y aquellos que suponían una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil. En la medida en que la planificación hidrológica no se subsumía en ninguno de estos dos bloques materiales excluidos a la potestad legislativa de Canarias, el TC, en la Sentencia 17/1990, de 7 de febrero, consideró que la entonces Ley canaria

-Los Planes Hidrológicos Parciales y Especiales, que complementan los Planes Insulares³⁴. Los Planes Parciales deberán referirse a un ámbito territorial concreto e incluir todos los extremos previstos en el Plan Insular. Los Planes Especiales podrán tener por ámbito territorial toda la isla o un área delimitada de la misma, pero sólo tratarán sobre algunos de los extremos contemplados en el Plan Insular. Este tipo de planes de ámbito más reducido o de carácter específico, aunque no se contemplan en la legislación estatal, como ha señalado ORTIZ DE TENA "*pueden cumplir una función de complemento en el proceso total de planeamiento hidrológico, ofreciendo una ordenación más detallada de los recursos hidráulicos, ya que el espacio en el que se aplican es más reducido, o adelantando una regulación sectorializada cuya demanda resulte más urgente*"³⁵.

-Las Actuaciones Hidrológicas³⁶. Con independencia de la confección de los planes y antes de su aprobación, el Consejo Insular de Aguas podrá realizar las siguientes actuaciones hidrológicas: establecimiento de perímetros individualizados de protección de los recursos hidráulicos; declaración de zonas sobreexplotadas o en riesgo de estarlo; y declaración de acuífero o porción del mismo en proceso de salinización. Los Planes Insulares Parciales y Especiales podrán prever la adopción de estas Actuaciones Hidrológicas.

En Cataluña, la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua³⁷, ha dedicado el título IV (arts. 26-36) a la regulación de la planificación hidrológica. Integran la planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña los siguientes Planes y Programas:

-El Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, que debe prever, además de las determinaciones obligatorias que resultan de la legislación en materia de aguas, los requerimientos cualitativos, cuantitativos y económicos de la utilización del recurso, los instrumentos necesarios para proteger los sistemas hídricos y los criterios para calificar un proyecto o una obra hidráulica de interés prioritario para la Generalitat³⁸.

-El Programa de medidas, que forma parte del Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña y que, de conformidad con los objetivos de planificación hidrológica, concreta las prescripciones de éste y fija, entre otras, las actuaciones dirigidas a la obtención de un inventario de los recursos hídricos en calidad y cantidad; el abastecimiento de las poblaciones; la recuperación, la protección y la mejora de la calidad de las aguas; el establecimiento de un registro de zonas protegidas; el control de captaciones y vertidos; el

10/1987, de Aguas no había incurrido en extralimitación competencial alguna al fijar la competencia para la aprobación del Plan Hidrológico de Canarias y de los Planes Hidrológicos Insulares (*vid.* fundamento jurídico 5º).

³³*Vid.* arts. 35 a 41 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio. Mediante Decretos 81/1999, de 6 de mayo, 82/1999, de 6 de mayo, 166/2001, de 30 de julio, y 167/2001, de 30 de julio, se han aprobado los Planes Hidrológicos Insulares de Fuerteventura, de Gran Canaria, de La Palma y de Lanzarote (publicados, respectivamente, en BOCAN núm. 105, de 6 de agosto de 1999, BOCAN núm. 72, de 8 de junio de 1999, BOCAN núm. 141, de 29 de octubre de 2001 y BOCAN núm. 138, de 22 de octubre de 2001).

³⁴Art. 42 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio.

³⁵ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, p. 107.

³⁶*Vid.* arts. 43 a 49 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio.

³⁷DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999.

³⁸Art. 28 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio.

saneamiento y la depuración de las aguas residuales; y la reutilización del agua procedente de estaciones depuradoras de aguas residuales³⁹.

-Los Programas de control, que tienen por objeto ofrecer una visión general, coherente y completa del estado de las aguas superficiales y subterráneas y deben incluir las medidas necesarias para conocer el estado ecológico y la composición de las aguas superficiales y el estado químico y cuantitativo de las aguas subterráneas⁴⁰.

-Los Planes y los Programas de gestión específicos⁴¹. Estos planes complementan al Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial y tienen como objeto tratar aspectos individualizados de la gestión del agua que pueden afectar, entre otros, los ámbitos siguientes: cuencas y subcuencas del Distrito de Cuenca Fluvial, sectores particulares de la economía y categorías de aguas o ecosistemas o problemas particulares de las aguas.

Corresponde al Gobierno catalán, en el ámbito de sus competencias, la aprobación del Programa de medidas, de los Programas de control y de los Planes y los Programas de gestión específicos y su revisión, a propuesta de la Agencia Catalana del Agua.

II.1.2.3. Otros Planes con incidencia en el régimen jurídico de los vertidos

Junto al PHN, los PPHHC y los planes recogidos en la normativa autonómica, haremos referencia a otros planes con una incidencia fundamental en el régimen jurídico de los vertidos. En particular, nos referiremos al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) y a los Planes de Saneamiento autonómicos, así como a los Planes Sectoriales de Regularización de vertidos previstos en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre regularización de vertidos⁴².

A. El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) y los Planes de Saneamiento autonómicos

En 1995, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005)⁴³. Este Plan, carente de valor normativo⁴⁴, tiene como objeto

³⁹Art. 29 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio.

⁴⁰Art. 30 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio.

⁴¹Art. 31 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio.

⁴²BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995.

⁴³Mediante Resolución de 28 de abril de 1995 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, a través del cual se aprobó el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, publicándose su contenido (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995). Sobre el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, véanse, entre otros, GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, pp. 239-243; MARTÍNEZ CISCAR, J. S., "El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, indispensable para el desarrollo sostenible", en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, III (105) 1995, pp. 497-502; y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 169-175.

⁴⁴EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 54. FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A., *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, p. 139, califica el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de "Plan administrativo marco". A pesar de no tener valor normativo, su importancia es innegable, por cuanto ha permitido poner en marcha un programa de actuaciones para dar cumplimiento a la Directiva

básico garantizar la calidad de la depuración y del vertido de las aguas residuales urbanas, mediante la integración y coherencia de las inversiones de los tres niveles de la Administración (estatal, autonómica y local), con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas⁴⁵. De este modo, se configura como una pieza fundamental de la política de gestión del dominio público hidráulico. Con esta finalidad, el Plan, tras hacer un diagnóstico de la situación de partida, fija los principales objetivos y líneas de actuación en relación a la protección de la calidad del agua y del medio hídrico; recoge medidas de fomento de la reducción progresiva de la carga contaminante, antes de su vertido; y establece el programa de infraestructuras de depuración y su financiación, incorporando la participación de la Administración estatal. Precisamente, uno de los aspectos más importantes de este Plan es el de la financiación de las infraestructuras de depuración. El Plan fija la participación del Estado (con cargo a sus propios presupuestos o canalizando recursos del Fondo de Cohesión) en un 25% de la inversión necesaria hasta el año 2005 en cada una de las Comunidades Autónomas, para cumplir los objetivos marcados por la Directiva 91/271/CEE. En todo caso, deberán firmarse convenios bilaterales de colaboración con las Comunidades Autónomas para concretar las condiciones básicas para la colaboración entre ambas Administraciones en la financiación de la redacción de proyectos y ejecución de obras, según lo establecido en el Plan⁴⁶. Estos convenios incorporarán como requisito para la obtención de los recursos estatales el establecimiento por parte de las Comunidades Autónomas -en el plazo máximo de dos años a partir de la firma del convenio- de un canon específico que, preferentemente, cubra los costes de establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan, así como la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento, acorde con los criterios de las Directivas comunitarias⁴⁷.

Junto al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, debemos hacer mención de los planes autonómicos elaborados ya o que, en breve, se elaborarán en esta materia. Las diferentes normas autonómicas aprobadas sobre saneamiento y depuración de aguas residuales han conferido a las Comunidades Autónomas la facultad de planificar todo el saneamiento y depuración, con base en el carácter supramunicipal de este servicio. Se

91/271/CEE. *Vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Egido, 1998, p. 39.

⁴⁵DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

⁴⁶En el marco del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales se han firmado convenios con prácticamente todas las Comunidades Autónomas. Con fecha 13 de noviembre de 1995, los firmados con Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia (*vid.* BOE núm. 290, de 5 de diciembre de 1995; BOE núm. 11, de 12 de enero de 1996; y BOE núm. 29, de 2 de febrero de 1996). Con fecha 12 de marzo de 1996, el de Cataluña (BOE núm. 92, de 16 de abril de 1996). Y con fecha de 18 de abril de 1996, los de Andalucía y Extremadura (BOE núm. 126, de 24 de mayo de 1996). SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 173, ha destacado cómo el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración, a pesar de no tener carácter vinculante, ha servido de marco para la firma de convenios interadministrativos, de carácter bilateral, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que sí gozan de fuerza obligatoria entre las partes firmantes. Se subsanaría así la no vinculatoriedad del Plan.

⁴⁷Para EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos...", *cit.*, p. 54, nota al pie 157, este condicionamiento es contrario a la autonomía de las Comunidades Autónomas, que podrían decidir asumir sus obligaciones económicas por una vía distinta a la de la exacción de un tributo específico.

prevén, a estos efectos, diferentes planes cuyo objeto fundamental es determinar los criterios generales sobre la implantación, financiación, gestión y explotación de las infraestructuras de saneamiento y coordinar las actuaciones de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales. Estos planes reciben diferentes denominaciones. En Murcia, Plan General de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales y Planes Especiales de Saneamiento y Depuración⁴⁸. En Valencia, Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana y Planes Zonales de Saneamiento y Depuración⁴⁹. En Madrid, Planes Sectoriales⁵⁰. En Navarra, Plan Director⁵¹. En Aragón, Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración y Planes de Zona de Saneamiento y Depuración⁵². En Asturias, Plan Director de Obras y Plan Director de Gestión⁵³. En La Rioja, Plan Director de Saneamiento y Depuración⁵⁴. En Castilla y León, Plan Regional de Saneamiento⁵⁵. En Cantabria, Plan de Saneamiento y Depuración⁵⁶. Por su parte, en Galicia, se ha aprobado el Plan de Saneamiento de Galicia 2000-2015⁵⁷ y en Cataluña el Plan de Saneamiento de esta

⁴⁸*Vid.* arts. 6 a 13 Ley 3/2000, de 12 de julio, que regula el saneamiento y depuración de aguas residuales e implanta el canon de saneamiento (BORMU núm. 175, de 29 de julio de 2000).

⁴⁹*Vid.* arts. 6 a 12 Ley 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales (DOGV núm. 1761, de 8 de abril de 1992). Téngase en cuenta también la Ley 8/1993, de 25 de enero, que ha regulado la elaboración, tramitación y aprobación del Plan director y planes zonales en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales (DOGV núm. 1955, de 2 de febrero de 1993). *Vid.* el Decreto 7/1994, de 11 de enero, sobre el Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad (DOGV núm. 2189, de 20 de enero de 1994) y la Resolución de 15 de marzo de 1994, que publica las directrices y el programa de actuación del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad (DOGV núm. 2240, de 6 de abril de 1994).

⁵⁰Art. 5.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 311, de 31 de diciembre; corrección de errores en BOCM núm. 74, de 28 de marzo de 1985).

⁵¹Art. 2.1.a) Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales (BONA núm. 159, de 30 de diciembre de 1988).

⁵²*Vid.* arts. 10.2 y 17 a 23 Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón (BOA núm. 64, de 1 de junio de 2001). El Gobierno de Aragón, en su reunión de 5 de junio de 2001, adoptó un Acuerdo por el que se aprueba definitivamente el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración. Mediante la Orden del Departamento de Medio Ambiente de Aragón, se ha dispuesto la publicación en el BOA del citado Acuerdo y de un resumen del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, aprobado como anexo a esta Orden (BOA núm. 124, de 22 de octubre de 2001).

⁵³Art. 5 Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas (BOPA núm. 46, de 25 de febrero de 1994) y arts. 3 a 11 Decreto 19/1998, de 23 de abril, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo (BOPA núm. 102, de 5 de mayo de 1998).

⁵⁴Arts. 7 a 13 Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000). *Vid.* también arts. 2 a 8 Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo (BOLR núm. 155, de 27 de diciembre de 2001). El Plan Director de Saneamiento y Depuración de La Rioja 2000-2010 se aprobó por el Gobierno en su reunión de 5 de octubre de 2001. Un documento resumen se publica en el BOLR núm. 124, de 16 de octubre de 2001.

⁵⁵Decreto 61/1991, de 21 de marzo (BOCyL núm. 65, de 5 de abril de 1991).

⁵⁶Arts. 5 a 10 Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales (BOC núm. 86, de 7 de mayo de 2002).

⁵⁷Aprobado definitivamente mediante el Consejo de la Xunta de Galicia en fecha 9 de noviembre de 2000. Se ha dado publicidad a la aprobación de este Plan mediante Resolución de Aguas de Galicia de 22 de mayo de 2001 (DOG núm. 105, de 31 de mayo de 2001, que no publica el contenido del Plan).

Comunidad Autónoma⁵⁸. Estos planes, incardinados comúnmente en la planificación territorial⁵⁹, son aprobados por la Comunidad Autónoma, aunque con participación de las Entidades Locales⁶⁰.

Tanto el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales como los Planes autonómicos de saneamiento van a coexistir con los Planes Hidrológicos regulados en el TRLA, por lo que se hace necesario articular sus relaciones. En relación al Plan Nacional de Saneamiento, en la medida en que su ámbito espacial es coincidente con el del PHN, no se plantean excesivos problemas de encaje territorial⁶¹. Más problemática será la articulación entre los PPHHC y los Planes de saneamiento autonómicos, habida cuenta que sus respectivos ámbitos territoriales no son coincidentes, circunstancia que puede ser fuente de distorsiones y provocar cierta inseguridad jurídica⁶². No obstante, deben destacarse las previsiones al respecto contenidas en algunas normas autonómicas que vinculan los Planes de saneamiento autonómicos a lo establecido en los PPHHC. Así, el Decreto de La Rioja 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, dispone que "El Plan Director fijará

⁵⁸El Plan de Saneamiento de Cataluña se ha aprobado mediante Acuerdo del Gobierno en sesión de 7 de noviembre de 1995. Mediante Resolución de 21 de junio de 1996, se ha hecho público este Acuerdo de aprobación del Plan de Saneamiento (DOGC núm. 224, de 1 de julio de 1996). Para alcanzar los objetivos incorporados en este Programa se preveían cinco programas de desarrollo: el Plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas; el Programa de tratamiento de los fangos de las depuradoras de aguas residuales urbanas; el Programa de Saneamiento de Aguas Residuales Industriales; y el Programa de saneamiento de aguas residuales de origen ganadero; y el de origen agrícola y contaminación de origen difuso. Todos ellos determinarán las actuaciones a llevar a cabo para alcanzar complementariamente los niveles de calidad establecidos en el Plan de saneamiento.

⁵⁹EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos...", *cit.*, p. 51. La consideración como planes territoriales se recoge en algunas leyes autonómicas. La Ley de Murcia 3/2000, de 12 de julio, atribuye a los Planes de Saneamiento regulados en esta Ley la naturaleza de "Directrices Sectoriales de ordenación territorial de las previstas en la legislación de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma" (art. 6.4). La Ley de Valencia 2/1992, de 26 de marzo, atribuye al Plan Director la naturaleza de "Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de los previstos en la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana" (art. 7.3). La Ley catalana 7/1994, de 18 de mayo, de modificación de la Ley 1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento (en la actualidad derogada), confería al Plan de Saneamiento de Cataluña la naturaleza de Plan Territorial Sectorial. La Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, atribuye al Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración y a los Planes de Zona la naturaleza de "Directriz Parcial Sectorial según la tipología establecida en la Ley de Ordenación del Territorio" (art. 10.3). Por su parte, la Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, atribuye al Plan Director de Saneamiento y Depuración el carácter de plan sectorial de coordinación de los previstos en el art. 59 LBRL (art. 8.2) y la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, confiere al Plan de Saneamiento y Depuración la naturaleza de Plan especial, según la tipología establecida en la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo (BOC núm. 128, de 4 de julio de 2001) (art. 6.2).

⁶⁰En la Sentencia de 17 de junio de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Cid Fontán; Aranzadi 6151), el TS, refiriéndose al Plan de Saneamiento de Cataluña, ha considerado que "*Dicho acto es un acto unilateral de la Generalidad de Cataluña, que ejercitando facultades propias en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales en orden a una planificación global de las estaciones depuradoras de aguas residuales, competencias que indudablemente le corresponden en materia de medio ambiente, no viola la autonomía local de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y de Tratamiento de Residuos*" (fundamento jurídico 3º).

⁶¹En este sentido GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 247.

⁶²GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 247.

como objetivos de calidad al menos los que establezca el Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro para aquellas masas y cursos de agua que se hallen o discurren por el territorio de La Rioja" (art. 2). La Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, impone que los Planes de saneamiento "se elaborarán de acuerdo con la planificación hidrológica estatal y su contenido habrá de ser compatible con ella" (art. 10.4). Y la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, establece que "El Plan respetará los objetivos de calidad a cumplir en coherencia con el ordenamiento básico estatal y el Plan Hidrológico de cuenca aplicable" (art. 6.4).

B. Los Planes Sectoriales de Regularización de vertidos previstos en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre regularización de vertidos

El Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre regularización de vertidos, cuyo análisis abordamos en el capítulo VII, en su afán de adaptación de los vertidos a las previsiones contenidas en la legislación de aguas, ha previsto una figura específica de planificación. Junto al Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales y los planes autonómicos de saneamiento, debemos hacer mención de los Planes Sectoriales de Regularización de Vertidos, previstos en este Real Decreto. En efecto, esta norma, cuyo objeto primordial es alcanzar el ordenamiento definitivo de los vertidos existentes en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado, incorpora un procedimiento de regularización⁶³. En éste, entre otros trámites, se prevé la presentación por parte del titular del vertido de un Plan de Regularización, cuya aprobación por parte de la Confederación Hidrográfica irá acompañada del otorgamiento de la autorización provisional de vertido, hasta la obtención de la autorización definitiva. Como peculiaridad, el art. 6 de este Real Decreto prevé la figura de los Planes Sectoriales de Regularización, que podrán ser convenidos por las Confederaciones Hidrográficas con las representaciones o asociaciones empresariales de los distintos sectores industriales. La tramitación de estos Planes, que serán equivalentes para las industrias del sector al Plan de Regularización a que hemos hecho referencia anteriormente, conllevará de forma global efectos similares de regularización para todas las industrias del sector⁶⁴, en el ámbito de la correspondiente cuenca o subcuenca hidrográfica, sin perjuicio de los efectos individualizados del incumplimiento del mismo.

También se prevé la aprobación por parte de la Dirección General de Calidad de Aguas (hoy, Dirección General de Calidad de las Aguas y Obras Hidráulicas), en colaboración con las Confederaciones Hidrográficas, de Planes Sectoriales estratégicos de ámbito nacional o superior al de una cuenca hidrográfica⁶⁵. En el marco proporcionado por éstos, los

⁶³Sobre el procedimiento de regularización regulado en este Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, *vid.* el capítulo VII, apartado VII.1.3, de la tercera parte de este trabajo.

⁶⁴En función del Código Nacional de Actividades Empresariales y de la clasificación de actividades incluidas en el correspondiente anexo del RDPH, los distintos sectores quedan constituidos por las agrupaciones que se establecen en el anexo 2 del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril (art. 6.1, párrafo segundo, Real Decreto 484/1995, de 7 de abril).

⁶⁵GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 247, se ha cuestionado la justificación de este tipo intermedio de plan, regulado parcamente, advirtiendo la posibilidad de que tal plan abarque una Comunidad Autónoma que incluya varias cuencas completas o parte de varias cuencas, con los consiguientes problemas de articulación con los PPHHC y el PHN.

procedimientos de regularización se seguirán por cada Confederación Hidrográfica con el grupo de industrias que viertan en su ámbito territorial⁶⁶.

Estamos, por tanto, ante Planes Sectoriales de Regularización, que pueden tener varios ámbitos territoriales. Como hemos visto, en unos casos pueden abarcar una cuenca o subcuenca hidrográfica. En otros, pueden tener un ámbito territorial superior a una cuenca hidrográfica e incluso nacional. La cuestión fundamental a dilucidar en relación a estos Planes es su articulación con los Planes Hidrológicos. En el primer supuesto no se plantearía problema alguno, por cuanto que el ámbito territorial y la Administración competente para su aprobación son los mismos que los de los PPHHC⁶⁷. Por ello, los Planes Sectoriales deberían respetar lo establecido en los PPHHC⁶⁸. Más problemático es el segundo, en la medida en que no se contiene previsión alguna al respecto⁶⁹. Lo lógico sería, sin embargo, entender que debe darse una relación de subordinación de estos Planes al PHN⁷⁰.

II.2. Las funciones de la planificación hidrológica en la ordenación de los vertidos

Examinada con carácter general la funcionalidad de la planificación hidrológica en la actual ordenación y gestión de las aguas, así como la tipología de Planes Hidrológicos en el marco jurídico proporcionado por el TRLA, a continuación nos centramos en un aspecto de extraordinaria relevancia para este estudio, como es el análisis del papel reservado a esta técnica de intervención administrativa en la ordenación de los vertidos. Para ello, nos referimos, en primer lugar, al contenido ambiental obligatorio de los PPHHC, en cuyo seno se encuentran, entre otras medidas, las características básicas de la calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos (apartado II.2.1). En segundo lugar, entraremos a determinar el papel que juegan los Planes Hidrológicos en la ordenación de los vertidos, como instrumento territorializador de las normas generales de prevención de la contaminación contenidas en la legislación de aguas y reductor de la discrecionalidad administrativa en las autorizaciones de vertido, y como marco de otros mecanismos de intervención (apartado II.2.2). Y, por último, analizaremos cómo se han concretado estos aspectos en el PHN y en los PPHHC, ya aprobados (apartado II.2.3).

II.2.1. La protección del dominio público hidráulico como contenido obligatorio de los Planes Hidrológicos de cuenca

⁶⁶Art. 6.2 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

⁶⁷En este sentido GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 246.

⁶⁸Así se desprende del art. 8.1 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, que prevé el establecimiento por parte de las Confederaciones Hidrográficas de "convenios y programas de ayudas económico-financieras para el desarrollo de los Planes de Regularización de vertidos, tanto urbanos como industriales, de conformidad con las previsiones de los correspondientes Planes Hidrológicos".

⁶⁹El art. 8.2 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, prevé el establecimiento, por parte de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, a través de la Dirección General de Calidad de las Aguas (en la actualidad, Dirección General de las Aguas y Obras Hidráulicas del Ministerio de Medio Ambiente), de Programas de ayudas e instrumentos económico-financieros, para el desarrollo de Planes Sectoriales de ámbito nacional o superior a una cuenca hidrográfica, pero no establece su subordinación al PHN.

⁷⁰En este sentido GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 247.

Ya hemos advertido que la consecución del buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la protección de la calidad de las aguas constituyen una de las finalidades de la planificación hidrológica. No debe extrañar, por tanto, que el TRLA configure la protección del dominio público hidráulico como contenido obligatorio de los PPHHC⁷¹. El art. 42 TRLA (ex art. 40 LA) incluye entre los aspectos que obligatoriamente deben comprender estos Planes "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales" [apartado e)]⁷². En otros apartados de este mismo precepto se recogen otros contenidos, también obligatorios, estrechamente relacionados con la protección ambiental de las aguas. Así, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación o recuperación del medio natural [apartado d)]⁷³; los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados [apartado g)]⁷⁴; los planes hidrológico-

⁷¹El TC, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ha establecido que el art. 40 LA (actual art. 42 TRLA) "debe entenderse incluido entre las bases de la planificación económica" [fundamento jurídico 20.e)]. De ahí que el contenido obligatorio a que se refiere este precepto sea aplicable a los PPHHC intercomunitarias e intracomunitarias. En este sentido, EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, p. 193.

En relación al PHN, el art. 45 TRLA (ex art. 43 LA) no prevé entre sus contenidos necesarios la protección ambiental del dominio público hidráulico. Sin embargo, veremos cómo en el PHN, aprobado en julio de 2001, la perspectiva ambiental está bien presente. *Vid.* el apartado II.2.3.1 de este mismo capítulo.

⁷²ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación hidrológica", *cit.*, señala que en este apartado "se reflejan las dos direcciones en que se manifiesta la protección de las aguas: como bien a proteger y como bien a exigir. En la primera vertiente, el concepto clave que se maneja es el de contaminación: la protección se lleva a cabo a través de la ordenación de los vertidos; en el segundo, la protección se realiza mediante la exigencia de un nivel adecuado de calidad de aguas en los distintos aprovechamientos" (p. 249).

⁷³En la Sentencia 227/1988, el TC ha establecido que "(...) los apartados a), b), c), d), e) e i) del art. 40 de la Ley de Aguas no invaden ni autorizan invasión alguna de competencias autonómicas sobre otros sectores o materias, ya que afectan estrictamente al régimen de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos" [fundamento jurídico 20º, apartado e)].

⁷⁴La inclusión en los PPHHC de los perímetros de protección, que van a incidir en el régimen de las autorizaciones de vertido, pone de relieve la estrecha relación de las aguas con la ordenación del territorio. En cuanto a estos perímetros de protección, entendiéndolo por tales la delimitación de zonas dentro de las que no es posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas [art. 56.2 TRLA (ex art. 54.2 LA)] o en las que se limiten ciertas actividades que puedan provocar un riesgo de contaminación del dominio hídrico [art. 56.3 TRLA (ex art. 54.3 LA, modificado por la LMLA)], el TC ha considerado en la Sentencia 227/1988 que "(...) las medidas que el Estado puede incluir en los planes hidrológicos están limitadas por las competencias que, en relación con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas. El alcance efectivo de dichas medidas de conservación y protección mencionadas en el citado artículo 40 g) deben ponerse en conexión con lo dispuesto en el art. 6 b) de la misma Ley, que sujeta los márgenes de los cauces públicos a 'una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen'. La constitucionalidad de este precepto resulta de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 de la Constitución), correspondiendo a los planes hidrológicos la creación en cada caso de las medidas que sean necesarias para limitar los usos del suelo, a efectos de conservación y recuperación medioambiental, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida para establecer normas complementarias y adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente" [fundamento jurídico 20º, apartado e)]. Sin embargo, en esta misma Sentencia, el TC declaró la inconstitucionalidad del art. 88.1 LA, que facultaba al Gobierno para establecer alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas un área de protección en la que se condicionaría el uso del suelo y las actividades que se desarrollasen. Considera el Alto Tribunal que "Es ésta una competencia de ejecución que no encuentra respaldo en el art. 149.1.23 de la Constitución, ni tampoco en el art. 149.1.22 cuando se trate de aguas que discurren íntegramente por una Comunidad Autónoma. De ahí que esta atribución no pueda corresponder al

forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración [apartado h)]⁷⁵; y las directrices para recarga y protección de acuíferos [apartado i)]⁷⁶.

Este contenido obligatorio de los PPHHC en relación a la calidad de las aguas fijado por el art. 42.e) TRLA [ex art. 40.e) LA] es concretado por el RAPA en los arts. 79 y 80⁷⁷. En cuanto a las características básicas de calidad de las aguas, el RAPA exige que se incluyan "tanto la situación al redactarse el Plan Hidrológico de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas como los objetivos de calidad que deban alcanzarse en cada río o tramo de río" (art. 79.1 RAPA). Estos objetivos de calidad se definirán en función de los usos previstos para las aguas y deberán cumplir al menos las condiciones que, de acuerdo con las Directivas comunitarias se recogen en los anexos de este Reglamento⁷⁸ (art. 79.2 RAPA). Asimismo, el Plan Hidrológico deberá establecer "los procedimientos y líneas de actuación que se precisen para conseguir la adecuación de la calidad de las aguas a los objetivos de calidad de las mismas" (art. 80.1 RAPA). Por otra parte, el RAPA impone que entre las características básicas de la ordenación de los vertidos de aguas residuales se incluyan "las normas de tipo general que se estimen adecuadas para que puedan alcanzarse los objetivos de calidad"⁷⁹ y "la programación de la lucha contra la contaminación en los diferentes

Gobierno en relación con las aguas o lechos intracomunitarios. Por otra parte, cuando se ejerza respecto de lagos, lagunas o embalses en cuencas intercomunitarias, la decisión gubernativa puede incidir en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. La competencia del Estado sobre la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos en estas aguas no justifica una interferencia semejante en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas, máxime con el grado de indefinición que, en cuanto al condicionamiento del uso del suelo y de las actividades en aquellas áreas, se deriva del art. 88.1" (fundamento jurídico 25°).

Sobre las virtualidades de los perímetros de protección como técnica de protección jurídico-territorial de las aguas subterráneas, que incide en el régimen jurídico de los vertidos, *vid.* SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 146-164.

⁷⁵Por lo que respecta al apartado h) art. 42 TRLA (ex art. 40 LA), que se refiere a los "planes hidrológico-forestales", el TC ha considerado en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que "(...) sólo pueden incluir normas básicas que tengan por objeto la protección del medio ambiente, sin perjuicio también de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía" [fundamento jurídico 20°, apartado e)].

⁷⁶Sobre el contenido ambiental de los PPHHC, *vid.* OLIVÁN DEL CACHO, J., "La planificación hidrológica y el respeto a la posición constitucional sobre la protección ambiental", en BERMEJO VERA, J. (dir.), *Constitución y Planificación Hidrológica*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 132 y ss.; EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 197-207; y ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, pp. 248-255.

⁷⁷Debe tenerse en cuenta también lo establecido en el PHN en relación a los problemas de calidad de las aguas que, en algún punto específico, complementa las previsiones contenidas en el TRLA y en el RAPA. *Vid. infra* apartado II.2.3.1 de este mismo capítulo.

⁷⁸Estos Anexos recogen los objetivos de calidad que deben cumplir las aguas para ser utilizadas para el consumo humano, para el baño, para la vida piscícola y para la cría de moluscos. Sobre los estándares de contaminación *vid. infra* el capítulo V de la tercera parte de este trabajo. SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 159, advierte cómo el enfoque adoptado es el de "objetivos de calidad", aunque la consecución de los mismos impone, asimismo, admitir simultáneamente el establecimiento de estándares de emisión en relación con los vertidos que se efectúen.

⁷⁹FANLO LORAS, A., "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 SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 3523, ha advertido que esta tarea reservada a los Planes Hidrológicos

tramos o sectores de la cuenca" (art. 80.2 RAPA)⁸⁰. Deberán preverse, además, "programas de actuación para eliminar de las aguas continentales la contaminación producida por aquellas sustancias que por su toxicidad, persistencia o bioacumulación, figuran en las relaciones I y II del anexo al título III del Reglamento del Dominio Público Hidráulico" (art. 80.3 RAPA). Asimismo, el art. 109 RAPA, al concretar las actuaciones de seguimiento de los Planes Hidrológicos, señala como objeto de seguimiento específico los aspectos relativos a las "características de la calidad de las aguas" [apartado c)] y "programas de descontaminación" [apartado d)].

Vemos cómo, por mandato de los artículos 79 y 80 RAPA⁸¹, entre el contenido de los PPHHC deben figurar los objetivos de calidad de las aguas que deban alcanzarse en cada río o tramo de río, en función de los usos previstos; y el establecimiento de los procedimientos y las líneas de actuación a seguir, necesarios, especialmente, en materia de vertidos. Sin embargo, el TC, aplicando la doctrina de la Sentencia 227/1988⁸², ha negado en la STC 118/1998, de 4 de junio⁸³ el carácter básico de estos preceptos, ya que

es complementaria y no sustitutiva de las determinaciones establecidas en los reglamentos de desarrollo del TRLA respecto a las normas de emisión y objetivos de calidad, por lo que no caben previsiones de los planes en contra de lo establecido en los reglamentos. En el mismo sentido, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, que advierte, además, que los PPHHC "pueden referirse también a otros aspectos, como por ejemplo, el establecimiento de pautas para la revisión de las autorizaciones de vertido vigentes" (p. 160).

⁸⁰El art. 80.2 RAPA pone de relieve, al referirse a la inclusión entre las características básicas de ordenación de los vertidos de las "normas de tipo general que se estimen adecuadas para poder alcanzar los objetivos de calidad", la naturaleza normativa de los planes hidrológicos. Sobre ello advierte EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, p. 200. Téngase en cuenta también el art. 295.4 RDPH. Para el cumplimiento de las previsiones que necesariamente deben contener los Planes Hidrológicos en relación a la calidad de las aguas y ordenación de los vertidos, este precepto prevé que el Estado pueda suscribir los oportunos convenios con las Comunidades Autónomas y Corporaciones o Entidades Locales interesadas, en orden a la realización de actuaciones o proyectos relativos a la protección y mejora del medio receptor de la cuenca hidrográfica, "cuando los mismos respondan a las previsiones generales contenidas en los Planes Hidrológicos para alcanzar las características básicas de calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos, según lo prevenido en el artículo 40, apartado e) de la Ley de Aguas".

⁸¹Téngase en cuenta también la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1992, relativa a las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los Planes Hidrológicos de cuencas intercomunitarias (BOE núm. 249, de 16 de octubre de 1992), cuyo art. 25 dispone que "Para el cumplimiento de lo establecido en el art. 80 RAPA se realizarán estudios específicos que en cada tramo del río o acuífero permitan: identificar los agentes contaminantes y la salinidad; efectuar una cuantificación de la contaminación que se produce; estimar el nivel de contaminación del agua a distintos caudales, teniendo en cuenta, en su caso, el efecto de autodepuración y, en consecuencia, se identificarán las principales actuaciones e inversiones necesarias en depuración para alcanzar los objetivos de calidad fijados en los distintos horizontes temporales, y se propondrán las mejoras necesarias de las actuales redes de control. A falta de dichos estudios se utilizarán procedimientos simplificados que permitan alcanzar los anteriores objetivos con suficiente aproximación. Los vertidos deberán cumplir las normas de emisión vigentes".

⁸²El TC establecía en esta Sentencia que "cuando la Ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse, como regla general, que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas" (fundamento jurídico 32°).

⁸³BOE núm. 158, de 3 de julio de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Pablo García Manzano. Esta Sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2163, 2174 y 2183/88, promovidos,

"(...) ni (...) son definidos como básicos en el propio Real Decreto 927/1988 ni de su estructura puede inferirse dicho carácter, toda vez que contienen una minuciosa y detallada regulación, propia de una norma reglamentaria, de cada una de las determinaciones que legalmente configuran el contenido necesario y facultativo de los planes hidrológicos de cuenca y de su estructuración territorial, en la que se incluyen previsiones del más variado contenido y detalle que hacen imposible identificar, con naturalidad y claridad -sin dificultad y de manera suficientemente segura-, cuáles de ellas pudieran ser básicas (...) A ello cabe añadir que el fundamento jurídico 20.b) de la STC 227/1988 justificaba el carácter básico de estos preceptos legales, entre otros argumentos, en que se trata de 'preceptos generales relativos todos ellos a aspectos esenciales de la planificación de los recursos hidráulicos que permiten muy diversas opciones y modalidades de desarrollo y concreción de sus mandatos'. En consecuencia, hemos de concluir que a los preceptos impugnados -arts. 2.2, 71.2, segundo inciso, 73 a 87 y 89.2-, no cabe atribuirles carácter básico, no siendo, en consecuencia, de aplicación directa en las Comunidades Autónomas actoras respecto de los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias, con la única salvedad de aquellas prescripciones de los mismos que se limiten a reproducir los arts. 40 y 41 de la Ley, declarados básicos en la STC 227/1988 [fundamento jurídico 20 e) y f)], con arreglo al mismo criterio seguido en la reiterada Sentencia (fundamento jurídico 32)" (fundamento jurídico 17°).

De esta doctrina constitucional deriva que aquellas Comunidades Autónomas con competencias sobre cuencas intracomunitarias podrán efectivamente fijar de manera minuciosa y detallada el contenido de sus Planes Hidrológicos, introduciendo novedades respecto a lo dispuesto en los artículos 79 y 80 RAPA. Ahora bien, deberán respetar en todo momento el contenido necesario fijado por el art. 42.e) TRLA [*ex art. 40.e) LA*], aplicable tanto a los PPHCC intercomunitarias como intracomunitarias. Por lo tanto, estos planes necesariamente deberán contener referencia a "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales"⁸⁴. Así lo ha hecho la Comunidad Canaria, que en su Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas, ha concretado pormenorizadamente tanto el contenido del Plan Hidrológico de Canarias como de los Planes Hidrológicos Insulares, dedicando una especial atención al tema de protección de la calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos y ampliando el contenido respecto a lo previsto en el RAPA⁸⁵. Asimismo, ha creado dos figuras de planificación no existentes en la

respectivamente, por el Gobierno del País Vasco; por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya; y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con el RAPA.

⁸⁴Sin embargo, nótese que, respetando este contenido declarado básico por el TC, las Comunidades Autónomas que han asumido competencias en materia de medio ambiente, podrán, en virtud del art. 149.1.23 CE, aprobar normas adicionales de protección.

⁸⁵Entre el contenido mínimo del Plan Hidrológico de Canarias referente a aspectos de calidad de las aguas y ordenación de los vertidos cabe destacar las siguientes previsiones: directrices a seguir para la recarga artificial de los acuíferos; y directrices a seguir en las zonas de sobreexplotación, zonas con riesgo de contaminación y zonas de reserva de recursos hídricos (art. 33 Ley 12/1990, de 26 de julio). Entre el contenido de los Planes Hidrológicos Insulares figuran la delimitación de las zonas hidrológicas de la isla y, en la medida en que técnicamente sea posible, la descripción y calificación de las aguas desde el punto de vista de su calidad [art. 38.3.g)]; las zonas cuyos recursos hídricos, superficiales o subterráneos, se declaren reservados para destinos determinados, así como las de protección especial (art. 38.4); medidas legales y técnicas acerca de las siguientes cuestiones: normas técnicas para la conservación y la recarga de acuíferos y de protección del medio ambiente y los recursos naturales [art. 38.6.b)] y asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras (38.6.c); los Planes Hidrológico-forestales y de conservación de suelos que hayan de ser realizados por la Administración (38.7).

legislación estatal de aguas. Nos referimos a los Planes Parciales⁸⁶ y Especiales⁸⁷ y a las Actuaciones Hidrológicas de protección del dominio público hidráulico⁸⁸.

II.2.2. La funcionalidad de los Planes Hidrológicos en la ordenación de los vertidos

Determinado ya el contenido de los Planes Hidrológicos relacionado con la protección de los recursos hidráulicos, vamos a concretar ahora las que, a nuestro entender, son las funciones más importantes que cumplen estos planes en la ordenación de los vertidos. En primer lugar, vamos a referirnos a su función territorializadora, habida cuenta que las previsiones en materia de vertidos se aplican en las diferentes cuencas hidrográficas a partir de las determinaciones de los Planes Hidrológicos (apartado II.2.2.1). En segundo lugar, a su valor como elemento reductor de la discrecionalidad administrativa en las autorizaciones de vertido (apartado II.2.2.2). Y, en tercer lugar, y como corolario de lo anterior, a su configuración como marco de otras técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos (apartado II.2.2.3).

II.2.2.1. La concreción territorial de las normas generales de prevención de la contaminación contenidas en la legislación de aguas

Como consecuencia de su vinculación al territorio, la planificación hidrológica cumple una función crucial como instrumento de concreción de las normas establecidas con carácter general en el TRLA y en su normativa de desarrollo en los diferentes ámbitos territoriales⁸⁹. De este modo, muchas de las previsiones contenidas en la legislación de aguas se aplican en cada cuenca hidrográfica a través de lo que establezcan los Planes Hidrológicos⁹⁰. Se acercan, de esta forma, las previsiones formuladas con carácter general a la realidad de cada cuenca hidrográfica y a las exigencias que de ella se derivan.

En relación a los vertidos, como ha señalado la doctrina, los PPHHC *"zonifican' la cuenca según objetivos de calidad en función de los usos del agua, con los efectos jurídicos vinculantes inherentes a esa operación"*⁹¹. Así, los Planes efectúan una territorialización de los límites de emisión a partir de los objetivos de calidad fijados en función de los usos (agua potable, vida piscícola, cría de moluscos, consumo humano), adecuando así a las características de la cuenca hidrográfica las determinaciones establecidas con carácter general y al margen de consideraciones concretas en la legislación de aguas⁹². Se

⁸⁶De acuerdo con el art. 42 Ley 12/1990, de 26 de julio, de Canarias los Planes parciales "deberán referirse a un ámbito territorial concreto, e incluir todos los extremos previstos en el Plan Insular", ajustándose a las normas de competencia y procedimiento que rigen la aprobación de los insulares.

⁸⁷El art. 42 Ley 12/1990, de 26 de julio, de Canarias dispone que los Planes Especiales "podrán tener por ámbito territorial toda la isla o un área delimitada de la misma, pero sólo tratarán sobre algunos de los extremos contemplados en el Plan Insular" y su aprobación se ajustará a las normas de competencia y procedimiento que rigen para los Planes Insulares, si bien se prevé el establecimiento de un procedimiento especial cuando concurren razones de urgencia.

⁸⁸*Vid. supra* apartado II.1.2.2 de este mismo capítulo.

⁸⁹Sobre la vinculación de la planificación hidrológica al territorio, *vid.* ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, pp. 71-72.

⁹⁰ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, p. 71.

⁹¹FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, p. 3522.

⁹²Véanse SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 101.

especifican, de este modo, territorialmente, las normas generales de prevención de la contaminación contenidas en la legislación de aguas⁹³, lo cual revertirá positivamente en la calidad de los recursos hídricos, por aproximar la realidad jurídica, concebida en abstracto, a la realidad práctica y a las necesidades concretas de cada cuenca, asegurando, de este modo, una mayor eficacia de la norma en su aplicación.

II.2.2.2. La reducción de la discrecionalidad administrativa en la autorización de vertido. ¿Vinculación de las autorizaciones de vertido a la planificación hidrológica?

Las determinaciones de los Planes Hidrológicos en materia de calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos, además de ser importantes desde una perspectiva territorial, por cuanto adaptan a las necesidades de cada cuenca hidrográfica las normas establecidas con carácter general en la legislación de aguas y permiten situar las actividades originadoras de vertidos en un determinado contexto territorial, ambiental,... tienen otra virtualidad, aún mayor si cabe, en relación a la intervención administrativa sobre los vertidos. Nos referimos a la reducción de la amplia discrecionalidad que posee la Administración en el otorgamiento o renovación de las autorizaciones de vertido⁹⁴. Desde el momento en que los Planes Hidrológicos fijan los objetivos de calidad que deben alcanzarse en cada río o tramo de río, en función de los usos previstos para las aguas, se están marcando una serie de pautas a la Administración que, necesariamente, deberán ser tenidas en cuenta por ésta en el momento de otorgar nuevas autorizaciones de vertido -o renovar las ya existentes-, ya que dichos objetivos de calidad no podrán sobrepasarse. De ahí que los Planes Hidrológicos se erijan en una vía adecuada para la reducción de la discrecionalidad de que dispone la Administración cuando se utiliza el método de control de la contaminación mediante objetivos de calidad⁹⁵. Ahora bien, a pesar de este valor reductor de la discrecionalidad administrativa, no podemos ocultar el margen de apreciación que continúa ostentando la Administración a la hora de decidir sobre el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, ya que, como ha señalado SANZ RUBIALES, los Planes Hidrológicos *"no sustituyen la valoración conjunta de la composición del vertido, su incidencia sobre los recursos naturales, etc., es decir, los numerosos aspectos individualizados encuadrados en la llamada 'discrecionalidad técnica de la Administración' que prevé el procedimiento autorizativo de la Ley"*⁹⁶.

De lo anteriormente expuesto se desprende, inequívocamente, la vinculación de la Administración Hidráulica a los Planes Hidrológicos en cuanto al otorgamiento de las autorizaciones de vertido, aun cuando el TRLA no recoja una previsión en tal sentido,

⁹³SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 101.

⁹⁴*Vid.* FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, pp. 3522-3524.

⁹⁵En este sentido, FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, p. 3523. *Vid.* también del mismo autor, "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 34.

⁹⁶SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 102. Sobre la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, *vid.* el capítulo VIII, apartado VIII.2.3.6, de la tercera parte de este trabajo.

existente, en cambio, para las concesiones administrativas de aguas⁹⁷. La ausencia de una mención expresa no puede facultar a la Administración para otorgar autorizaciones de vertido al margen o en contra de lo establecido en los planes⁹⁸, máxime si nos atenemos a los objetivos generales de la planificación hidrológica y al contenido obligatorio de los PPHHC y a su propia naturaleza normativa, así como a su carácter vinculante, tanto para los particulares, como para las propias Administraciones Públicas⁹⁹.

II.2.2.3. La planificación hidrológica como marco de otras técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos

La planificación tiene también una importancia fundamental en materia de vertidos, por cuanto actúa como marco de otras técnicas de intervención administrativa. Como ha advertido JORDANO FRAGA, refiriéndose a la planificación ambiental, *"más que una técnica en concreto, es un conjunto de ellas"* y *"a menudo marca el juego y alcance de otros instrumentos jurídicos"*¹⁰⁰. Y la planificación hidrológica no es una excepción. En efecto, en el marco proporcionado por el TRLA y el RAPA, la planificación está llamada a jugar un importante papel, *"cuya justificación radica en la mayor eficacia de las demás técnicas de intervención"*¹⁰¹. Conocer el contenido de los Planes Hidrológicos deviene fundamental para determinar la configuración de otros instrumentos de intervención administrativa en materia de vertidos, como las prohibiciones, las autorizaciones, los estándares de contaminación... Si bien todos ellos están regulados en sus líneas generales por el TRLA y sus reglamentos de desarrollo, no podemos olvidar que la planificación hidrológica tiene la virtualidad de concretar y adaptar al ámbito determinado de una cuenca todas estas previsiones adoptadas en un contexto global y sin atender a las especificidades territoriales de cada área. Se adecúan, de este modo, las normas generales contenidas en la legislación de aguas a las necesidades de cada zona, por lo que puede haber variaciones significativas de una a otra cuenca, en función de sus circunstancias territoriales, ambientales... No puede ocultarse, por tanto, el papel de los planes hidrológicos como marco en el que se desenvuelve la intervención administrativa sobre los vertidos, ya que los mismos vienen a modular los diferentes instrumentos de intervención regulados con carácter general en el TRLA, adaptándolos a las peculiares circunstancias de cada cuenca. Por todo lo anterior, como ha advertido SANZ RUBIALES *"los Planes Hidrológicos se configuran como un instrumento para la mayor efectividad no sólo de los objetivos, sino también de las técnicas previstas en la Ley para la protección de las aguas frente a los vertidos contaminantes. O lo que es lo mismo, son instrumentos accesorios de las autorizaciones de vertido (o de la protección por perímetros), y no a la inversa"*¹⁰². De esta forma, aunque continúen teniendo una

⁹⁷En relación a las concesiones administrativas sobre aguas, el art. 59.4 TRLA (ex art. 57.4 LA) prevé que su otorgamiento debe hacerse "según las previsiones de los planes hidrológicos".

⁹⁸En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 144; y VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 97.

⁹⁹En relación a la vinculación de la planificación hidrológica sobre las Administraciones Públicas, *vid.* EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, pp. 168-190.

¹⁰⁰JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 230.

¹⁰¹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 97.

¹⁰²SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 102-103.

importancia fundamental para el control de los vertidos las medidas clásicas, como la autorización administrativa, estas medidas, como ha advertido QUINTANA LÓPEZ, "ya no responden exclusivamente a las necesidades individualmente consideradas (...) sino a la apreciación global de las necesidades presentes y futuras, reflejadas en los planes hidrológicos; a partir de ellos, los instrumentos (...) tradicionales, no sólo no pierden eficacia sino que la intensifican al actuar en el marco de un sector hidráulico racionalmente ordenado"¹⁰³.

II.2.3. Análisis de las previsiones del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de cuenca que afectan a los vertidos

A continuación vamos a detenernos brevemente en el análisis de las determinaciones de los Planes Hidrológicos que afectan a la ordenación de los vertidos. Ello nos permitirá comprobar cómo se han materializado en la práctica las previsiones contenidas con carácter general en el TRLA y en el RAPA. Para ello, nos referiremos, en primer lugar, al PHN (apartado II.2.3.1) y, en segundo lugar, a los PPHHC intercomunitarias (apartado II.2.3.2).

II.2.3.1. El Plan Hidrológico Nacional

La Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, incluye a lo largo de su articulado diferentes referencias a la protección ambiental de las aguas¹⁰⁴. En la línea de la Directiva marco de aguas, incorpora como uno de sus objetivos "alcanzar el buen estado del dominio público hidráulico, y en particular de las masas de agua"¹⁰⁵. Junto a éste, se sitúan otros objetivos de marcado carácter ambiental, como la gestión de la oferta del agua y la satisfacción de las demandas de aguas presentes y futuras "a través de un aprovechamiento racional, sostenible, equilibrado y equitativo del agua, que permita al mismo tiempo garantizar la suficiencia y calidad del recurso para cada uso y la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles"; y el reequilibrio de "las disponibilidades del recurso,

¹⁰³QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 145.

¹⁰⁴La Exposición de Motivos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, por la que se aprueba el PHN pone de manifiesto que "Esta planificación no puede entenderse en nuestros días sin que el medio ambiente sea la principal referencia de su contenido".

Varios años antes de aprobarse el PHN, en abril de 1993, el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes, previa autorización del Gobierno, presentó ante el Consejo Nacional del Agua un Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional. En él ya se imponían una serie de determinaciones en relación al contenido de los PPHHC desde la perspectiva de la protección ambiental de los recursos hídricos. En efecto, el capítulo III del Título I de este Anteproyecto (arts. 40 y ss.) recogía algunas medidas de coordinación en relación con la protección del recurso y su entorno ambiental, incidiendo especialmente en la necesidad de fijar en los PPHHC, tanto para las aguas superficiales como para las subterráneas, objetivos de calidad en función de los usos actuales y de los previstos, objetivos que podrían ser diferentes en los distintos cursos de aguas, tramos de río, masas de agua o acuíferos, siempre que no supusiesen una disminución en la calidad existente; de establecer criterios de control de la calidad de las aguas continentales; de fijar zonas de actuación prioritaria por su alto grado de contaminación... Sobre ello, vid SÁNCHEZ MORÓN, M., "Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 136 y ss., también publicado en *Revista de Administración Pública*, núm. 131, 1993, pp. 53 y ss. Vid. también BALTANÁS GARCÍA, A., "El Plan Hidrológico Nacional", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El Plan Hidrológico Nacional", *cit.*, pp. 225 y ss. El texto de este Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional puede consultarse en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El Plan Hidrológico Nacional", *cit.*, pp. 293-366.

¹⁰⁵Art. 2.1.a) Ley 10/2001, de 5 de julio.

protegiendo su calidad y economizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales"¹⁰⁶.

También fija el PHN normas sobre el buen estado ecológico de las aguas. Su art. 9 impone, para alcanzar el objetivo de un buen estado ecológico de las aguas y prevenir el deterioro adicional de las mismas, la aplicación, de forma general, en todos los ríos, acuíferos o masas de agua y zonas sensibles de "los objetivos de calidad y los límites de emisión para sustancias concretas fijados en cada caso en la normativa que resulte de aplicación". No obstante, en los PPHHC, de conformidad con dicha normativa, podrán incluirse excepciones a este principio general, así como normas más restrictivas para las zonas designadas como de protección especial¹⁰⁷.

Otra de las previsiones relevantes que se recogen en el PHN para la materia objeto de estudio son las reservas hidrológicas por motivos ambientales. El art. 25 Ley 10/2001, de 5 de julio, faculta al Consejo de Ministros para, al amparo de lo establecido en el art. 42.d) TRLA [ex art. 40.d) LA] "reservar determinados ríos, tramos de ríos, acuíferos o masas de agua para su conservación en estado natural"¹⁰⁸. Esta reserva podrá implicar la prohibición de otorgar autorizaciones -y, por tanto, autorizaciones de vertido- o concesiones sobre el bien reservado. Estas reservas, que deberán ser incorporadas por los PPHHC¹⁰⁹, tienen como finalidad "la protección y conservación de los bienes de dominio público hidráulico que, por sus especiales características o su importancia hidrológica, merezcan una especial protección"¹¹⁰.

Asimismo, la perspectiva ambiental está bien presente en otros preceptos, como el art. 26 Ley 10/2001, de 5 de julio, que impone el respeto a los caudales ambientales, que tendrán la consideración de objetivos a satisfacer de forma coordinada en los sistemas de explotación, y con la única preferencia del abastecimiento a poblaciones; el art. 27 Ley 10/2001, de 5 de

¹⁰⁶Apartados b) y c), respectivamente, del art. 2.1 Ley 10/2001, de 5 de julio. Las referencias a la protección ambiental de las aguas y a su uso sostenible afloran en otros preceptos de esta Ley. *Vid.*, por ejemplo, el art. 5, que incluye entre los principios rectores de las medidas de coordinación de los PPHHC la sostenibilidad, la protección del dominio público hidráulico, del buen estado ecológico de las aguas y la protección de los caudales ambientales; el art. 10, que dispone que "La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite"; o el art. 32, que prevé la puesta en marcha de campañas de comunicación dirigidas al uso sostenible del agua, que incluyan la elaboración y difusión de un catálogo de buenas prácticas y de las MTD.

¹⁰⁷Este mismo precepto, en su apartado segundo, prevé que "En relación con el buen estado ecológico, y de conformidad con los objetivos de la planificación hidrológica el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones hidráulicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, desarrollarán programas para la definición, caracterización y análisis del estado ecológico del dominio público hidráulico".

¹⁰⁸Estas reservas se realizarán a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente y previo informe de las Comunidades Autónomas afectadas. En la cuencas intracomunitarias, corresponderá a la Comunidad Autónoma el establecimiento, en su caso, de las reservas hidrológicas que se estime oportuno (párrafo segundo del art. 25 Ley 10/2001, de 5 de julio).

¹⁰⁹El párrafo tercero del art. 25 Ley 10/2001, de 5 de julio, establece que "Los Planes Hidrológicos de cuenca incorporarán las referidas reservas, y las considerarán como limitaciones a introducir en los análisis de sus sistemas de explotación".

¹¹⁰Párrafo segundo del art. 25 Ley 10/2001, de 5 de julio.

julio, que prevé el establecimiento de un sistema global de indicadores hidrológicos que permita gestionar adecuadamente las sequías; o el art. 28 Ley 10/2001, de 5 de julio, que incluye la adopción de medidas de protección del dominio público hidráulico y actuaciones en zonas inundables.

En materia de aguas subterráneas, el art. 29 Ley 10/2001, de 5 de julio, prevé la elaboración por parte del Ministerio de Medio Ambiente de un Plan de Acción en materia de Aguas Subterráneas para las cuencas intercomunitarias que permita el aprovechamiento sostenible de dichos recursos y que incluirá programas para la mejora del conocimiento hidrogeológico y la protección y ordenación de los acuíferos y de las aguas subterráneas.

Por otra parte, el art. 33 Ley 10/2001, de 5 de julio, prevé el mantenimiento por parte del Ministerio de Medio Ambiente de un registro oficial de datos hidrológicos, que incluirá, al menos, los caudales en ríos y conducciones principales, la piezometría en los acuíferos, el estado de las existencias embalsadas y la calidad de las aguas continentales. A estos efectos, las Comunidades Autónomas facilitarán los registros disponibles sobre las cuencas intracomunitarias. En las cuencas intercomunitarias, el Ministerio de Medio Ambiente definirá una red básica oficial de medida de datos hidrológicos, y asumirá la responsabilidad de su completo mantenimiento, archivo y actualización de los datos generados.

II.2.3.2. Los Planes Hidrológicos de cuenca

En este epígrafe analizaremos las previsiones que afectan a la ordenación de los vertidos en los PPHHC -únicamente, los intercomunitarios-, a partir del examen de las determinaciones de su contenido normativo, publicadas en el BOE entre julio y septiembre de 1999.

A. El Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro

En el PHC del Ebro los arts. 82 a 93 se destinan al establecimiento de medidas de protección de la calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos. En primer lugar, partiendo de la asunción de los requisitos de calidad establecidos para las aguas prepotables, para las aguas para el baño, para las aguas aptas para la vida piscícola, para las aguas potabilizadas y para las aguas aptas para la cría de moluscos que se definen en la legislación vigente (art. 82), fija los objetivos de calidad mínimos para los ríos (art. 83 y art. 84)¹¹¹, embalses (art. 85), acuíferos (art. 86) y acuíferos aluviales (art. 87). En segundo lugar, incluye una serie de directrices de las actuaciones de depuración, asumiendo las exigencias del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas¹¹² (art. 89), y de criterios a tener en cuenta en las actuaciones de depuración (art.

¹¹¹Para fijar los objetivos de calidad mínimos para los ríos de la cuenca se diferencian tres categorías de calidad, en función de sus usos: C1 (todos los usos existentes), C2 (todos los usos con precauciones, tratamientos simples) y C3 (usos restringidos, tratamientos sofisticados). Para cada una de ellas, el Anejo 6 fija los límites máximos admisibles para 50 parámetros. Destacamos que los valores más exigentes son los de la categoría de calidad C1, que corresponden a las cabeceras de los ríos. El rigor disminuye aguas abajo de la cuenca (categorías C2 y C3). Sin embargo, como ha advertido FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, ello no será necesariamente así "*puesto que aguas abajo debe considerarse el efecto acumulativo de la carga contaminante aportada por los vertidos existentes, lo que puede llevar a exigir límites más rigurosos de los teóricamente permitidos para mantener el objetivo de calidad fijado*" (p. 3525).

¹¹²BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

90). En tercer lugar, establece una normativa provisional de reutilización planificada. En cuarto lugar, en relación a los vertidos, el Plan asume la actual normativa y la que se desarrolle en el futuro sobre vertidos de sustancias de la lista I e incorpora algunas previsiones respecto a los vertidos en los acuíferos, facultando al Organismo de cuenca para prohibir la inyección de vertidos en los acuíferos (art. 92). Por último, se establecen los principios de un programa para el control de la calidad del agua (art. 93).

B. El Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo

En las determinaciones de contenido normativo del PHC del Tajo se recogen las medidas relativas a la calidad de las aguas y a la ordenación de los vertidos en el capítulo V (arts. 24 a 33). En él se fijan los objetivos de calidad por ríos y áreas en función del uso del agua (abastecimiento, baño, vida piscícola u otros) para el horizonte del Plan y se determinan los tramos fluviales de especial interés piscícola (arts. 24 y 25); y los objetivos de calidad en unidades hidrogeológicas (art. 26) y en embalses o masas de agua libre (art. 27). También establece objetivos y criterios básicos en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, asumiendo las exigencias del Real Decreto 509/1996 (art. 28)¹¹³; medidas para la ordenación y control de vertidos líquidos puntuales (art. 30) y de los vertidos líquidos difusos (art. 31); medidas de ordenación de vertederos de residuos sólidos (art. 32)¹¹⁴; y medidas de reutilización directa de las aguas residuales depuradas (art. 33).

C. El Plan Hidrológico de la cuenca del Duero

Las disposiciones normativas del PHC del Duero únicamente dedican dos artículos (12 y 13) a la calidad de las aguas y a la ordenación de los vertidos. El art. 12 divide en tramos los ríos, a efectos de establecer sus objetivos de calidad en función de sus usos. Y el art. 13 contiene algunas escuetas previsiones en torno a los vertidos, que sujeta al cumplimiento de las normas de emisión vigentes y a la depuración, según los objetivos de calidad definidos¹¹⁵.

D. El Plan Hidrológico de la cuenca del Guadiana

¹¹³Destacamos el establecimiento de criterios básicos en relación al saneamiento, como la obligación de tener preferentemente redes de saneamiento separativas para aguas negras y pluviales en los proyectos de nuevas urbanizaciones o de adoptar algunas medidas específicas en el supuesto de plantearse una agregación entre vertidos. Y la fijación de algunos criterios básicos en relación a la depuración, como la obligación general de que todos los vertidos a cauces, canales y embalses tengan como mínimo un pretratamiento seguido de un tratamiento de decantación, completado, cuando sea posible, con un tratamiento superior; la exigencia de garantías mínimas de funcionamiento de los sistemas de depuración; o la previsión de algunas medidas respecto a los lodos (se exige al titular del vertido, adicionalmente a lo establecido en el art. 246 RDPH, acompañar la solicitud de autorización de vertido de la descripción detallada del tratamiento que se dará a los lodos).

¹¹⁴En este precepto se impone, por ejemplo, que los efluentes de escombreras de sólidos reciban el tratamiento de los vertidos líquidos o la tramitación de la autorización de vertido, además de la autorización del vertedero, para el vertido de los líquidos generados en el vertedero.

¹¹⁵Entre otras medidas, en este artículo se prevé la limitación de las actividades que puedan ocasionar un impacto directo al mantenimiento y calidad de los hábitats que se desarrollan en los humedales y el control de los aspectos físicos y químicos que puedan alterar su calidad ecológica; y el control de la utilización de aguas residuales para regadío, para evitar la contaminación de terrenos y recursos subterráneos por bacterias, metales pesados, microcontaminantes orgánicos, etc.

Los PPHHC del Guadiana I y del Guadiana II recogen entre sus determinaciones normativas determinadas medidas de calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos (arts. 20 a 22, en ambos Planes). Tres son las principales medidas que se adoptan. En primer lugar, la fijación de los objetivos de calidad de aguas por zonas y subzonas, unidades hidrogeológicas y embalses, en función de los usos previstos (art. 20, en conexión con los Anexos 7, 8 y 9). En segundo lugar, el establecimiento de una serie de directrices en relación a la depuración de aguas residuales (art. 21). Así, en la línea de la Directiva 91/271/CEE, para los efluentes de carácter urbano se exige un tratamiento según procesos de tipo secundario, definidos en función del tamaño y tipología de la población, así como del propio cauce receptor y, en las poblaciones con menos de 2000 habitantes equivalentes, un tratamiento adecuado al objetivo y a los usos considerados para el cauce receptor y que al menos elimine sólidos, flotantes y grasas. Asimismo, se fija la calidad exigible a los efluentes que vayan a ser reutilizados con otros fines y, por lo tanto, no vertidos directamente a cauce alguno. En tercer lugar, la previsión de algunas medidas específicas para determinados vertidos, como los que contienen sustancias de las relaciones I y II del Anexo al Título III del RDPH, los procedentes de refrigeración y los procedentes del lavado de áridos (art. 22).

E. El Plan Hidrológico de la Cuenca del Sur

El PHC del Sur regula las medidas relativas a la calidad de las aguas y la ordenación de los vertidos en los arts. 17 a 21 de sus determinaciones normativas. Así, incluye objetivos de calidad a alcanzar antes del horizonte de diez años, por tramos de ríos, en función de sus usos (art. 17), en acuíferos (art. 18) y en masas de aguas libre; así como normas generales para la ordenación de los vertidos (art. 20)¹¹⁶ y condiciones para la reutilización de aguas residuales (art. 21).

F. El Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir

El PHC del Guadalquivir, recoge entre sus determinaciones normativas (arts. 19 a 29) diferentes medidas de calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos. Destacamos, a estos efectos, la fijación de objetivos de calidad de las aguas, en función de sus usos, por tramos de ríos, en unidades hidrogeológicas y en masas de agua libre, así como la fijación de objetivos en materia de depuración de aguas residuales, que se materializan en la consecución de los objetivos de calidad citados y en dar cumplimiento a los objetivos señalados en las Directivas comunitarias, en especial, la 91/271/CEE y 76/464/CEE (arts. 19 y 20). Asimismo, ocupan en el Plan un lugar destacado las medidas relativas a la ordenación y el control de los vertidos. Entre ellas, se incluyen algunas determinaciones en relación a los vertidos sólidos urbanos (arts. 22, 23 y 24), entre las cuales traemos a colación la exigencia de tramitación simultánea de la autorización de las actividades de valoración y

¹¹⁶En este precepto, entre otras determinaciones, se recoge la exigencia de comprobación del cumplimiento de las condiciones de calidad exigibles para el cauce, embalse o acuífero potencialmente receptores, según este plan, y de los objetivos de calidad recogidos en la legislación de aguas, para la concesión de las autorizaciones de vertido; la obligación de establecimiento por parte de los Organismos de cuenca de los mecanismos de control necesarios para asegurar el cumplimiento de las condiciones previstas en la autorización correspondiente a cada vertido y de los titulares de los vertidos de facilitar información a la Administración Hidráulica para la caracterización del vertido; y la exigencia de autorización de vertido para los efluentes procedentes del depósito de escombreras de sólidos no inertes o lavables para las aguas.

eliminación de residuos, ante la Administración competente, de acuerdo con la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, y de la autorización de vertido de los líquidos generados en el vertedero, condicionándose la autorización de puesta en marcha de un vertedero a la preceptiva autorización de vertido por parte del Organismo de cuenca; y a los vertidos líquidos en general (art. 25), industriales (art. 26) y urbanos y mixtos (art. 27). En general, estos vertidos deberán respetar los estándares fijados por la Orden de 12 de noviembre de 1987 y reunir las condiciones para que, considerados en particular y en conjunto con los restantes vertidos, se cumplan en todos los puntos los objetivos de calidad señalados. Por último, recoge el Plan algunas previsiones sobre la reutilización de aguas residuales depuradas (art. 29).

G. El Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar

En las determinaciones de contenido normativo del PHC del Júcar se recogen las medidas relativas a la calidad de las aguas y a la ordenación de los vertidos en los arts. 31 a 37. Encontramos definidos en estos preceptos los objetivos de calidad para los tramos de ríos destinados a la producción de agua potable -siguiendo la nomenclatura del anexo 1 del RAPA-, aquellos en que predominan las especies salmonícolas, los aptos para el uso de baño, y el resto de cauces de la cuenca, así como para los cauces artificiales (canales, acequias...), idénticos a los del cauce superficial de donde toman, los acuíferos y los embalses (arts. 31 a 33). Asimismo, con independencia de los condicionantes que en cada caso se establezcan a los efluentes de las depuradoras, para conseguir los objetivos de calidad, establece unos requisitos mínimos, referidos a concentración o reducción de contaminantes en los tratamientos secundarios y requisitos para los vertidos a zonas sensibles (art. 34). Por último, encontramos también en este PHC algunas determinaciones específicas en relación a los vertederos de residuos sólidos (art. 35) y a las autorizaciones de vertido (art. 36). Así, destacamos entre estas últimas la exigencia, salvo en casos excepcionales, de que todo vertido líquido urbano se recoja en colectores de alcantarillado cuyo final sea una instalación de tratamiento de dicho vertido; la previsión de otorgamiento de una autorización de carácter inmediato para los vertidos de escasa importancia¹¹⁷; la exigencia de que las industrias localizadas en zonas o polígonos industriales aseguren, en todos los casos, la conexión de sus vertidos a redes de alcantarillado, propias o urbanas; la asunción de los valores límite de emisión para las sustancias de la lista I que se hayan fijado o que se fijen en un futuro por las normativas de vertido y calidad existentes; y la obligación de que los Reglamentos de vertido que aprueben los entes gestores de los sistemas de saneamiento recojan las limitaciones de las sustancias de las relaciones I y II del Anexo al título III del RDPH, necesarias para que el efluente depurado no supere los límites de emisión referidos.

H. El Plan Hidrológico de la cuenca del Norte

¹¹⁷Un vertido líquido podrá ser considerado como de escasa importancia cuando proceda de edificaciones aisladas para vivienda de tipo familiar; granjas avícolas, cunícolas o asimilables de menos de 100 unidades; estabulaciones de ganado mayor con menos de 10 cabezas; e industrias con menos de 10 empleados, que no utilizan el agua en el proceso productivo y cuyos vertidos únicamente proceden de agua residual doméstica (art. 36.2 determinaciones de contenido normativo del PHC del Júcar).

Los PPHCC del Norte I, Norte II y Norte III incluyen las medidas relativas a la calidad de las aguas y a la ordenación de los vertidos en los arts. 10 a 14 de las determinaciones de su contenido normativo, que son idénticas en los tres. Entre estas medidas, destacamos el establecimiento de los objetivos de calidad de las aguas en los ríos, con diferentes horizontes temporales,¹¹⁸ y en los acuíferos; la materialización del enfoque combinado en el control de los vertidos¹¹⁹; y algunas previsiones en torno a los vertidos a redes de colectores¹²⁰ y sistemas de saneamiento¹²¹.

I. El Plan Hidrológico de la cuenca del Segura

En el PHC del Segura, en sus determinaciones de contenido normativo, se dedican los arts. 17 a 19 al establecimiento de medidas de calidad de las aguas y de ordenación de los vertidos. En el art. 17 se recogen, de una manera un tanto general, vaga e imprecisa, los objetivos de calidad por tramos de ríos, en acuíferos y en masas de aguas. En el art. 18, entre otras medidas, se contiene una prohibición absoluta en todo el ámbito territorial del plan de la utilización de recursos hidráulicos específicamente destinados a la dilución de vertidos (con la única excepción de los desembalses que se programen en situaciones excepcionales, por razones de salud pública, y sin carácter permanente) y se incluyen una serie de actuaciones en relación con la gestión de los regadíos, orientadas a conseguir mejoras de calidad. Y, por último, el art. 19 incluye algunas previsiones en relación a la concesión de las autorizaciones de vertido, entre las cuales destacamos la exigencia de que se cumplan las condiciones de calidad exigibles para el cauce, embalse o acuífero potencialmente receptores y los objetivos de calidad establecidos en este plan hidrológico; el control de los residuos sólidos; y la exigencia de tramitación conjunta de toda concesión administrativa para uso de agua que fuera susceptible de generar un vertido de carácter no difuso con la autorización de dicho vertido.

II.2.3.3. La frustración de las expectativas puestas en los Planes Hidrológicos: el deficiente tratamiento de los vertidos

¹¹⁸El art. 10.1 de las determinaciones normativas del PHC del Norte recoge los parámetros que deberán cumplirse para respetar la calidad mínima de las aguas en el río: oxígeno disuelto > 3mg/l, DBO5 < 30mg/l, amonio < 15mg/l y fósforo < 6mg/l. Asimismo, los arts. 10.3 y 4 establecen, respectivamente, como objetivo de calidad en todos los ríos de la cuenca el 31 de diciembre de 2000, aguas del tipo A2 y aptas para la vida de salmónidos, de acuerdo con la clasificación contenida en el RAPA, y como objetivo de calidad, a largo plazo, aguas del tipo A2 para abastecimiento urbano, salmónidos para la vida piscícola y aptas para riego. En uno y otro caso, se recogen excepciones en los Anejos 3 y 4 de los Planes.

¹¹⁹El art. 11 de las determinaciones normativas del PHC del Norte establece que "Todo vertido deberá reunir las condiciones precisas para que, considerado en particular y en conjunto con los restantes vertidos al mismo cauce, se cumplan en todos los puntos los objetivos de calidad señalados para sus aguas".

¹²⁰Por ejemplo, el art. 13.1 de las determinaciones normativas del PHC del Norte exige autorización administrativa para la incorporación a la red de colectores de una industria de las aguas residuales de otra.

¹²¹El art. 14 de las determinaciones normativas del PHC del Norte exige que "Los Reglamentos de vertido que aprueben los entes gestores de los sistemas de saneamiento deberán establecer los límites de admisibilidad a la red de colectores de las sustancias de las relaciones I y II del RDPH, de forma que el vertido de la estación depuradora cumpla la normativa vigente". Asimismo, estos entes gestores dispondrán de un censo, actualizado y a disposición del Organismo de cuenca, de los vertidos susceptibles de contener sustancias de las relaciones I y II y de aquellos cuyo volumen anual sea superior a 30.000 metros cúbicos.

Del análisis de las medidas relativas a la calidad de las aguas y a la ordenación de los vertidos contenidas en los PPHCC intercomunitarias podemos extraer algunas conclusiones generales, sin olvidar las particularidades de cada Plan. Por una parte, si bien todos ellos incluyen referencias a los objetivos de calidad exigibles en la cuenca correspondiente, estableciendo a tal efecto una zonificación, en función de los usos a que estén destinadas las aguas, no se han cubierto, en la mayor parte de casos las determinaciones previstas por el TRLA y por el RAPA¹²². Así, algunos PPHC (los del Duero, del Júcar, del Guadalquivir y del Norte) se limitan a reproducir o efectuar remisiones a los parámetros recogidos en los Anexos del RAPA u otras normas a través de las cuales se fijan objetivos de calidad de las aguas, como el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público¹²³. Otros, en cambio, como el PHC del Segura se limitan a efectuar meras declaraciones de intenciones, sin incluir referencias concretas a parámetros determinados. Una excepción reseñable la constituye el PHC del Tajo, sin duda el más concreto y preciso y el que mejor da cumplimiento a los contenidos obligatorios de los PPHC, establecidos tanto en el TRLA como en el RAPA. En él, como ya anticipamos, se fijan minuciosamente los objetivos de calidad de las aguas por ríos y áreas, con referencias a niveles de concentración de sustancias concretos. También los PPHCC del Guadiana, del Sur y del Ebro regulan de manera un poco más precisa esta cuestión.

En relación a la ordenación de los vertidos, aunque podemos advertir diferencias entre unos y otros planes, el desencanto aún es mayor, ya que la gran mayoría de ellos tratan de manera muy superficial esta cuestión. Salvo el caso, nuevamente, del PHC del Tajo, que incluye amplísimas previsiones en torno a los objetivos y criterios básicos en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales y a los distintos tipos de vertidos (líquidos puntuales, líquidos difusos, ordenación de vertederos de residuos sólidos), con el establecimientos de valores máximos de concentración para determinadas sustancias, y el del PHC Júcar, que incluye algunos requisitos mínimos, referidos a concentración o reducción de contaminantes para las aguas residuales sometidas a tratamientos secundarios y para los vertidos efectuados a zonas sensibles, el resto contemplan de manera muy sucinta esta cuestión. En unos casos, se conforman con una simple asunción de las obligaciones establecidas en el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre (PHC del Ebro) o con una remisión a la legislación vigente, a la entonces LA (hoy, TRLA) y a los Reglamentos que la desarrollan (PHC del Guadalquivir). En otros, simplemente contienen declaraciones genéricas al respecto, recordando la obligación de sujeción a autorización administrativa previa o de necesario cumplimiento de las condiciones de calidad exigibles para su otorgamiento (PPHCC del Duero, del Guadiana, del Segura y del Sur), o remiten a futuros Reglamentos a aprobar por los entes gestores de los sistemas de saneamiento, el establecimiento de los límites de admisibilidad a la red de colectores de las sustancias de las relaciones I y II del RDPH (PHC del Norte).

¹²²Sobre esta cuestión, véase SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 161-163.

¹²³BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 1990.

Por otra parte, advertimos también que, a pesar de lo establecido en el art. 254.4 RDPH, que sujeta las autorizaciones de vertido de sustancias de la lista II a las previsiones que para reducir la contaminación producida contengan los PPHHC, no se incluyen, por lo general, referencias a las sustancias de esta relación. El propio Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, que fija objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y modifica el RDPH¹²⁴, señala en su Exposición de Motivos que los PPHHC intercomunitarias no han establecido "objetivos de calidad para muchas de las sustancias incluidas en la relación II, ni, consecuentemente, los programas de reducción exigidos por la Directiva comunitaria para dichas sustancias".

En general, creemos que, en esta materia, los PPHHC no han cubierto las expectativas en ellos depositados¹²⁵. Hubiera sido conveniente, en nuestra opinión, introducir mayores concreciones en torno a los criterios que deben aplicar los Organismos de cuenca para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, reduciendo así el amplio margen de discrecionalidad técnica que poseen¹²⁶. Por ejemplo, podrían haberse aprovechado los Planes Hidrológicos para establecer los criterios de aplicación de los objetivos de calidad en las autorizaciones individuales, en función de la cantidad y calidad de los vertidos, de las condiciones de los caudales receptores, de la acumulación con otros vertidos...; los supuestos en que deberían exigirse requisitos más rigurosos para cumplir los objetivos de calidad; los criterios de revisión de las autorizaciones existentes para alcanzar los objetivos de calidad, etc. Todo ello hubiera objetivado, en buena medida, la tarea aplicativa que corresponde a los Organismos de cuenca en este ámbito.

II.3. La articulación de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales

En los apartados precedentes hemos tenido ocasión de analizar pormenorizadamente las funciones que, en el marco del TRLA, se atribuyen a la planificación hidrológica respecto a la ordenación de los vertidos. Creemos necesario ahora situar la planificación hidrológica en un contexto más global y señalar sus relaciones con otras planificaciones que inciden directamente sobre los recursos hídricos. No podemos quedarnos con una visión aislada de la planificación hidrológica, máxime en una materia como ésta en la que concurren competencias sectoriales de diferentes Administraciones Públicas, que es necesario cohesionar y articular. Por ello, consideramos conveniente incluir una breve referencia a la articulación de la planificación hidrológica con la planificación ambiental (apartado II.3.1) y

¹²⁴BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000.

¹²⁵Son clarificadoras, en este sentido, las palabras de SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, que se refiere a "*la importante ocasión desaprovechada para introducir claridad en una materia muy necesitada de ella, y el correlativo pobre uso que, de las posibilidades ofrecidas por una técnica jurídica en la que la normativa hídrica española había depositado grandes esperanzas, se ha hecho. La frustración, vistos los fallos reseñados, es, pues, grande*" (p. 163).

¹²⁶En esta línea, FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, ha señalado que "*con la aprobación de los Planes hidrológicos (...) se ha desaprovechado una excelente ocasión para reducir la amplia discrecionalidad que tiene la Administración hidráulica en el otorgamiento de las autorizaciones de vertido cuando el control de la contaminación se realiza mediante objetivos de calidad*" (p. 3525).

con la planificación territorial y urbanística (apartado II.3.2), en las que también podemos encontrar algunas determinaciones con incidencia sobre los vertidos. Para este análisis debemos partir de los principios generales de articulación entre planes establecidos en el TRLA. En primer lugar, debemos tener en cuenta el principio de coordinación establecido en los arts. 14.3 TRLA (*ex art. 13.3 LA*), que incluye entre los principios rectores de la gestión en materia de aguas la "compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza"; y 40.4 TRLA (*ex art. 38.4 LA*), con arreglo al cual "Los planes hidrológicos se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios". De ambas normas se desprende la voluntad del legislador estatal de requerir el engarce más adecuado posible entre distintos tipos de planificaciones que atienden a sectores diversos de la realidad¹²⁷. En segundo lugar, debemos señalar el carácter vinculante de los Planes Hidrológicos sobre otras formas de planificación que puedan afectar a las aguas, en virtud de lo establecido en los arts. 40.3 y 43.3 TRLA (*ex arts. 38.3 y 41.3 LA*)¹²⁸.

II.3.1. La planificación ambiental y la planificación hidrológica: la vinculación de la planificación hidrológica a la planificación ambiental

Un supuesto de convergencia de actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la protección del medio ambiente lo encontramos en el art. 43.2 TRLA (*ex art. 41.2 LA*). Dispone este precepto que "Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección". En este punto, el TRLA impone la vinculación de los Planes Hidrológicos, tanto a las posibles declaraciones de protección especial que puedan realizarse, como a las condiciones que, desde la perspectiva ambiental, se impongan sobre las mismas. Este contenido necesariamente deberá recogerse en los Planes Hidrológicos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas, a su vez, por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo¹²⁹. Al respecto, el TC se ha pronunciado en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, declarando la constitucionalidad de tal previsión

"(...) el precepto deja intacta la determinación de las autoridades que sean competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto (...) no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes 'recogerán' la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su

¹²⁷GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, p. 405.

¹²⁸*Vid.* SÁNCHEZ MORÓN, M., "Planificación hidrológica y ordenación del territorio", en *Revista de Administración Pública*, núm. 123, 1990, pp. 94-102.

¹²⁹*Vid.* el apartado siguiente (II.3.2) de este mismo capítulo.

protección (...) Por consiguiente, en la medida en que no prejuzga la distribución de competencias sobre la declaración de zonas, cuencas o tramos de protección especial, el art. 41.2 de la Ley tampoco puede ser tachado de inconstitucionalidad" [fundamento jurídico 20º e)].

Por lo tanto, los Planes Hidrológicos deben completarse con lo establecido en la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. La clasificación de determinadas zonas como de protección especial y las condiciones específicas para su protección deben recogerse en estos Planes. Ello nos conduce a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y de la fauna silvestres y a la tipología de espacios protegidos¹³⁰ (Parques Nacionales, Parques Naturales, Reservas Naturales y Paisajes Protegidos) y a las figuras de planificación allí recogidas (Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión). Entre los principios inspiradores de esta Ley se encuentran, entre otros, la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora¹³¹. Asimismo, constituye un objetivo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales la promoción de la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen y forma parte de su contenido mínimo la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso¹³². Estas previsiones evidencian la estrecha relación entre los instrumentos de planificación ambiental y de planificación hidráulica, así como la limitación de las competencias estatales a la hora de aprobar los PPHHC por las competencias autonómicas en materia ambiental y, en particular, sobre espacios naturales protegidos. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales incidirán en las prescripciones de los Planes Hidrológicos¹³³. Por una parte, si bien de la Disposición adicional 3ª Ley 4/1989, de 27 de marzo, se desprende su relación de supletoriedad respecto de la legislación de aguas¹³⁴, el art. 5.2 de esta Ley establece que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones¹³⁵.

¹³⁰BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989.

¹³¹Art. 2.1.c) Ley 4/1989, de 27 de marzo.

¹³²Art. 4.3.d) y 4.4.c) Ley 4/1989, de 27 de marzo.

¹³³GARCÍA URETA, A., "Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo", *cit.*, p. 410.

¹³⁴La Disposición adicional 3ª Ley 4/1989, de 27 de marzo, establece que "Lo establecido en la presente Ley se entiende sin perjuicio de la aplicación directa de otras leyes estatales específicas reguladoras de determinados recursos naturales respecto de las que esta Ley se aplicará supletoriamente".

¹³⁵Para una parte de la doctrina los Planes Hidrológicos no se sujetan a lo establecido en el art. 5.2 Ley 4/1989, de 27 de marzo, respecto a los instrumentos de ordenación territorial o física. *Vid.* al respecto GARCÍA URETA, A., "Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo", *cit.*, pp. 399-414, en especial, p. 400. Otro sector doctrinal, en cambio, mantiene la prevalencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales sobre cualquier otro tipo de planificación, incluidos los

Por otra, lo establecido en el TRLA concuerda con el art. 9.3 Ley 4/1989, de 27 de marzo, el cual dispone que "La planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes, y en particular de las zonas húmedas". Según el TC,

"(...) la Ley de espacios naturales sabe que existen los planes hidrológicos de cuencas, no los crea, pero los condiciona a unas ciertas indicaciones para las medidas de protección pertinente cuya fuerza vinculante se desprende del verbo utilizado ya que 'deben' ser recogidas en aquellos planes (...) La planificación hidrológica -advierte el art. 9.3- deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes y, en particular de las zonas húmedas. Aquí se marcan unos objetivos y unos límites a tener en cuenta por el planificador en la materia, sin predeterminedar quién haya de ser éste (...) Desde esta perspectiva, su coexistencia con la legislación derivada de otros títulos competenciales distintos y, en concreto, la que regula los aprovechamientos hidráulicos, puede ser pacíficamente aceptada"¹³⁶.

De todas formas, la articulación de la planificación hidrológica con la planificación ambiental variará según nos encontremos en cuencas intra o intercomunitarias. En el primer caso, la conflictividad será menor porque nos movemos en un ámbito territorial exclusivamente autonómico. En cambio, en el segundo, pueden darse mayores riesgos de descoordinación, ya que las Comunidades Autónomas situadas en cuencas intercomunitarias pueden dictar distintos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales con capacidad para vincular al PHC, con las dificultades de engarce entre ellos, en detrimento de las previsiones recogidas en este último plan para las aguas¹³⁷.

II.3.2. La planificación hidrológica y la planificación territorial y urbanística: la prevalencia de la planificación hidrológica sobre la territorial y urbanística

En cuanto a la articulación de la planificación hidrológica con la planificación territorial y urbanística, el TRLA afirma la prevalencia de aquélla sobre ésta. Por un lado, el art. 43.1 TRLA (*ex art. 41.1 LA*) dispone que en los PPHHC se podrán establecer reservas, de agua y de terrenos necesarias para las actuaciones y obras previstas". Por otro, el Plan Hidrológico prima sobre el urbanístico o de ordenación del territorio en esta materia¹³⁸. Asimismo, los planes urbanísticos y territoriales deberán recoger las declaraciones medioambientales efectuadas por la autoridad competente y previamente recogidas en los Planes Hidrológicos¹³⁹. Hay prevalencia, por tanto, de la planificación hidrológica sobre la

PPHHC. En este sentido, VERA JURADO, D.J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, p. 98.

¹³⁶Sentencia 102/1995, de 26 de junio, fundamento jurídico 15º.

¹³⁷GARCÍA URETA, A., "Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo", *cit.*, pp. 412-414.

¹³⁸El art. 43.3 TRLA (*ex art. 41.3 LA*) establece que "Las previsiones de los planes hidrológicos a que se refieren los apartados anteriores deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio". QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 143-144, se muestra crítico con la solución de subordinación de los instrumentos de ordenación territorial a los Planes Hidrológicos. Téngase en cuenta también el art. 173.6 RDPH, que establece que "Los condicionamientos establecidos en los perímetros de protección a que se refiere el artículo 54.3 de la Ley de Aguas y este Reglamento, deberán ser tenidos en cuenta en los diferentes Planes urbanísticos o de ordenación del territorio con los que se relacionen".

¹³⁹*Vid.* el apartado anterior de este mismo capítulo.

territorial. Ahora bien, el TC ha establecido algunos límites al respecto. Si bien admite la primacía incondicionada de los Planes Hidrológicos en cuanto a las reservas de aguas, ya que afectan al aprovechamiento de las mismas y su ordenación corresponde al Estado en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, no hace lo mismo en relación a las reservas de terrenos, por afectar éstas directamente a la planificación territorial, de competencia autonómica. Aunque la Disposición adicional 5ª TRLA (ex Disposición adicional 7ª LA) clarifica que las limitaciones en el uso del suelo y reservas de terrenos previstas en dicho precepto "se aplicarán sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio", tal y como ha establecido el TC,

"esta cláusula general de salvaguarda de las competencias de las Comunidades Autónomas en tal materia no resuelve definitivamente el problema, ya que será preciso dilucidar en su momento si una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal menoscaba o no las competencias autonómicas, o bien en qué circunstancias puede producirse dicho menoscabo" (fundamento jurídico 20º e).

Por ello, el Tribunal apela en estos casos a

"la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones que afectan al territorio y a la ordenación de los recursos hidráulicos"

y, en caso de conflicto, considera que

"no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan" [fundamento jurídico 20º e)]¹⁴⁰.

Como ya hemos señalado anteriormente, al hilo del análisis de la relación entre la planificación hidrológica y la ambiental, también aquí la articulación entre la ordenación territorial y la planificación hidrológica planteará, en principio, menos problemas cuando se trate de cuencas intracomunitarias que cuando sean intercomunitarias. Como ha señalado SÁNCHEZ MORÓN *"en las cuencas intercomunitarias, los órganos estatales de planificación de los recursos y aprovechamientos hídricos pueden encontrarse frente a demandas de agua procedentes de diversas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas previsiones de ordenación territorial (o de desarrollo económico, sin más), que sean contradictorias e incompatibles entre sí. En estos supuestos, que tampoco son inimaginables (antes al contrario, son ya una realidad), los problemas de articulación a que nos referimos alcanzan la máxima complejidad"*¹⁴¹.

En cualquier caso, lo anteriormente expuesto nos ilustra acerca de la necesidad de coordinación de la planificación hidrológica con otras planificaciones con incidencia sobre la ordenación de los recursos hídricos, como la ambiental y la territorial y urbanística.

¹⁴⁰Señala EMBID IRUJO, A., "La planificación hidrológica: régimen jurídico", *cit.*, p. 185, que, en caso de conflicto sobre la extensión de la reserva de los terrenos, la última palabra corresponderá a los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que, probablemente, configurarán la reserva de terrenos como un concepto jurídico indeterminado.

¹⁴¹SÁNCHEZ MORÓN, M., "Planificación hidrológica...", *cit.*, p. 94. Sobre la imbricación existente entre la ordenación del territorio y la planificación hidrológica, *vid.* también, ampliamente, ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, pp. 303-333.

Indudablemente, y sin perjuicio de la necesidad de prever mecanismos de articulación y prevalencia como los ya analizados entre estas planificaciones para eventuales conflictos que puedan plantearse, la mejor forma de lograr una coordinación eficaz de los Planes Hidrológicos con el resto de Planes es a través de su procedimiento de elaboración, mediante la participación de las diferentes Administraciones implicadas. Así lo ha establecido el TC en la Sentencia 227/1988:

"La coordinación de los planes hidrológicos de cuenca que corresponde elaborar a la Administración del Estado o a organismos de ella dependientes con las diferentes planificaciones que les afecten ha de realizarse primordialmente a través del procedimiento de elaboración de aquéllos, como dispone el art. 38.4 de la propia Ley de Aguas; a cuyo efecto, resulta necesaria la participación de las Comunidades Autónomas que la Ley regula. Pero, sin perjuicio de esta participación, la Administración del Estado no puede establecer unilateralmente en los planes hidrológicos cualesquiera prescripciones vinculantes para la planificación urbanística u otras actuaciones públicas de competencia autonómica en virtud de una genérica potestad de coordinación, sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello" [fundamento jurídico 20º e)].

II.4. Las repercusiones de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en la planificación hidrológica: la apertura de nuevos horizontes

No podemos concluir este capítulo dedicado a la planificación hidrológica como instrumento de intervención administrativa sobre los vertidos, sin apuntar, siquiera brevemente, los principales cambios que, en un futuro próximo, se van a introducir en esta materia cuando se aborde la transposición de la Directiva marco de aguas.

En la primera parte de este trabajo ya analizamos los nuevos instrumentos de programación y planificación que recoge esta Directiva (programas de medidas, programas de seguimiento y planes hidrológicos de cuenca)¹⁴². Las nuevas obligaciones en materia de planificación impuestas por la Directiva marco de aguas en materia de planificación van a acarrear importantes cambios para nuestros Planes Hidrológicos, cuya aprobación ha recorrido un laborioso y largo proceso. A nuestro entender son cuatro los principales cambios que se nos avecinan y que abrirán nuevas perspectivas en esta materia. En primer lugar, la necesidad de dar cabida en los Planes Hidrológicos a las aguas costeras, en la nueva línea de regulación global de todas las aguas comunitarias que se introduce a nivel europeo¹⁴³. En segundo lugar, la exigencia de adecuación del contenido de los PPHHC a lo establecido en la Directiva marco de aguas, en aras a conseguir los objetivos ambientales establecidos por ésta. En tercer lugar, en aquellas cuencas que formen parte de demarcaciones hidrográficas internacionales situadas en territorio comunitario (pensemos en las cuencas que España comparte con Portugal, por ejemplo) será necesario garantizar la coordinación con miras a

¹⁴²Vid. el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe D.c).c'), de la segunda parte de este trabajo.

¹⁴³Sobre ello advierte FANLO LORAS, A., "La evolución del derecho comunitario europeo sobre el agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, p. 231.

elaborar un único Plan Hidrológico de cuenca internacional¹⁴⁴. En cuarto lugar, deberán aprobarse programas de seguimiento y programas de medidas. Estos últimos constituyen un instrumento de ordenación y ejecución de la lucha contra la contaminación de las aguas y guardan autonomía respecto a los PPHHC previstos en la propia Directiva marco de aguas, aunque deban tener su reflejo en éstos¹⁴⁵.

A la vista de lo expuesto, la adaptación de nuestra planificación hidrológica a la Directiva marco de aguas se augura como un proceso difícil y complejo que, en nuestra opinión, se abordará con un retraso importante. No podemos menos que mantenernos escépticos en torno a la futura adaptación de los Planes Hidrológicos españoles a las determinaciones comunitarias. Si la aprobación de los PPHHC se ha realizado con enorme retraso, después de 13 años de vigencia de la LA, no podemos albergar grandes esperanzas en relación a la celeridad con que se acometerá ahora su adecuación, máxime si tenemos en cuenta el enorme cambio que supondrá su extensión a las aguas costeras o las dificultades que conllevará la elaboración de Planes Hidrológicos en las demarcaciones hidrográficas internacionales.

No deja de ser descorazonador que un proceso de planificación que ha costado tanto llevar adelante haya nacido ya casi desfasado. De todas formas, no podemos perder la confianza en que la Administración española sea capaz, con la debida utilización de las relaciones interadministrativas de colaboración y de coordinación, hacer realidad el cumplimiento efectivo de las determinaciones establecidas en la Directiva marco de aguas, así como los objetivos allí planteados para los próximos años.

En cualquier caso, lo que es evidente es que la planificación hidrológica, como ha puesto de relieve EMBID IRUJO, no debe concebirse de una manera rígida e inflexible. *"Si así se pretende, la planificación está llamada al más absoluto fracaso, máxime en un mundo como el de hoy en el que escasas verdades absolutas existen y, al contrario, reina un completo escepticismo -apoyado en el desconocimiento- acerca de cuáles puedan ser las formas futuras de producción económica y de relaciones sociales"*¹⁴⁶.

¹⁴⁴Como señala SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo", en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 11, 2001, esta previsión *"no ha de conllevar el desprecio de los ya aprobados por nuestros poderes públicos, en la medida en que pueden servir de base para aquél o, incluso, de algo más si finalmente no lograra aprobarse, en cuyo caso éstos se mantendrían como propios de la parte de la demarcación sita en nuestro país"* (pp. 20-21).

¹⁴⁵LA CALLE MARCOS, A., "El Plan Hidrológico Nacional...", *cit.*, p. 43, nota al pie 68. Para este autor *"Esta concepción autónoma de los programas de medidas tiene su fundamento en la consideración de que la acción de prevención y lucha frente al deterioro de las aguas es un objetivo en sí mismo, y suficientemente importante para justificar la creación de un instrumento específico de aplicación"* (p. 43, nota al pie 68).

¹⁴⁶EMBID IRUJO, A., "Evolución del Derecho...", *cit.*, p. 72.

CAPÍTULO III. LAS PROHIBICIONES DE EFECTUAR DETERMINADOS VERTIDOS

El capítulo anterior lo hemos dedicado a la realización de un análisis individualizado de la planificación hidrológica como instrumento preventivo de importancia fundamental en materia de vertidos, por cuanto constituye el marco de referencia de otras técnicas de intervención. Teniendo bien presente este contexto, vamos a examinar en los capítulos siguientes otros instrumentos y mecanismos de intervención previstos por nuestro Derecho en este ámbito, también de carácter preventivo, partiendo del estudio de la prohibición, objetivo que acometemos en el presente capítulo.

Entre las medidas de policía administrativa susceptibles de ser utilizadas por nuestro ordenamiento jurídico para combatir la contaminación de las aguas originada por los vertidos encontramos la figura de la prohibición¹. Junto con las autorizaciones, cuyo estudio realizaremos más adelante, las prohibiciones han constituido y aún hoy constituyen uno de los mecanismos incorporados normalmente por la normativa para canalizar la intervención administrativa sobre los vertidos. Unas y otras permiten formalizar un control anticipado a la ejecución de actividades con incidencia en la calidad de las aguas. La autorización posibilita que la Administración realice un control previo a la realización de los vertidos - así como un control posterior, una vez autorizados-, con el fin de compatibilizar el interés particular en el funcionamiento de una actividad con el interés público de conservación del medio ambiente y, en particular, del dominio público hidráulico. La prohibición, en cambio, implica la creación de un obstáculo -a través de una norma, legal o reglamentaria, o de un acto administrativo- que imposibilita, bajo determinadas circunstancias, la realización de ciertos vertidos².

Hemos considerado conveniente dedicar íntegramente un capítulo al estudio de la técnica prohibitiva aplicada en materia de protección de la calidad de las aguas, por ser éste un instrumento fundamental en la ordenación de los vertidos. Además de partir el TRLA de la prohibición de realizar vertidos con reserva de autorización como mecanismo ordinario de control de los vertidos, no podemos olvidar que son muchas las normas aprobadas en materia de calidad de las aguas -o en otras materias conexas- que han incorporado prohibiciones -bien absolutas, bien relativas- que afectan a los vertidos. Es ésta, en consecuencia, una técnica recurrente en la materia que nos ocupa, lo que justifica que le

¹En la doctrina, algunos autores optan por no incluir las prohibiciones entre las técnicas jurídicas de protección ambiental. Así, para JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 213, las prohibiciones pueden considerarse normas antes que técnicas, ya que normalmente integran una técnica o instrumento más complejo. Por su parte, PAREJO ALFONSO, L., en PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ BLANCO, A.; y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª edición, vol. II, Barcelona, Ariel, 1998 [1990], p. 256, incluye las prohibiciones directas de actividades entre las técnicas de intervención definidas por el ordenamiento jurídico al servicio del valor medioambiental. Sin olvidar la relación de las prohibiciones con otros instrumentos de intervención, creemos que resulta conveniente dedicar un capítulo al análisis esta figura.

²Para BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, "*Mientras que el poder autorizador es un poder de remoción de un obstáculo, el poder de veto es un poder que permite a la Administración crear el obstáculo que impide el ejercicio del derecho. Aquí radica la diferencia fundamental entre uno y otro control y explica cómo se instrumenta jurídicamente, en un caso, en el acto de autorización y en el otro, en el acto de prohibición*" (p. 954).

dediquemos una atención individualizada en este capítulo, sin olvidar, sin embargo, su estrecha conexión con la autorización de vertido. La concurrencia de una prohibición absoluta impedirá su otorgamiento por parte de la Administración competente. Las prohibiciones relativas, en cambio, únicamente introducen algunas limitaciones a los vertidos, que, dentro del respeto de estos límites, podrán ser autorizados. De ahí que este capítulo no pueda contemplarse aisladamente, sino teniendo presente el mecanismo de la autorización administrativa previa, analizado posteriormente.

Por otra parte, este capítulo se limita al análisis de las prohibiciones en materia de vertidos, entendidas como imposición de deberes negativos, normalmente mediante la normativa administrativa, aunque, en algunos casos, también mediante actos administrativos. No entramos, pues, a estudiar aisladamente la figura del mandato, manifestación de un deber de contenido positivo³, aunque a lo largo de este trabajo y al hilo del desarrollo de otros capítulos, inevitablemente, van a incluirse referencias a algunas obligaciones impuestas a los particulares que implican la necesidad de realizar una determinada conducta de hacer⁴.

Al estudio de las prohibiciones dedicamos, pues, íntegramente este capítulo, estrechamente relacionado con los siguientes, en los que abordaremos el instituto de la autorización administrativa de vertido. Para ello, en primer lugar, efectuaremos algunas consideraciones sobre la prohibición como técnica de protección de la calidad de las aguas frente a los vertidos (apartado III.1). En segundo lugar, analizaremos detalladamente la prohibición de realizar vertidos contaminantes con reserva de autorización, base fundamental sobre la que descansa en nuestro ordenamiento jurídico la intervención administrativa sobre esta materia (apartado III.2). En tercer lugar, nos detendremos en el estudio de algunas otras prohibiciones (apartado III.3). Por último, plantearemos los mecanismos de que dispone la Administración para garantizar la efectividad de estas prohibiciones (apartado III.4).

III.1. La prohibición como técnica de protección de la calidad de las aguas: su carácter preventivo

La intervención administrativa en materia de vertidos se canaliza, entre otras, a través de la técnica de la prohibición, que constituye la máxima expresión de la prevención en materia

³Se contraponen, de este modo, la prohibición, que implica una obligación de no hacer, al mandato, a través del cual se impone una obligación de hacer o de soportar. Algunos autores engloban la prohibición y el mandato bajo el concepto más amplio de orden. Así, la prohibición impondría un deber negativo y el mandato un deber positivo. En este sentido, por ejemplo, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 1066-1073; y GIL IBÁÑEZ, J. L., "La actividad administrativa de policía. Las técnicas de la actividad de limitación: la reglamentación, la autorización, las prohibiciones y los mandatos. La potestad sancionadora de la Administración", capítulo 37 de la obra colectiva *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Madrid, Carpieri, 1995, pp. 60-61. DE LA CUÉTARA, J. M., *La actividad de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1983, p. 255, en cambio, equipara los términos de órdenes y mandatos y los contraponen al de prohibición.

De todas formas, LÓPEZ MENUDO, F., voz "Prohibición", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, p. 5268, señala que el mandato prohibitivo (un *non facere*) suele ir acompañado de una orden positiva de hacer con la que suele confundirse y señala como ejemplo la prohibición de verter residuos y la orden de retirada de los mismos.

⁴Así, por ejemplo, la obligación de reparar el daño que la Administración puede, en ejercicio de la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico, imponer a los infractores. *Vid. infra* el capítulo XIII de la tercera parte de este trabajo.

ambiental⁵, por cuanto está dirigida a procurar un desarrollo de las actividades privadas que evite la producción de riesgos para la calidad de las aguas. Se elimina, de este modo, bajo determinadas circunstancias, la posibilidad de realización de determinados vertidos que puedan conllevar un riesgo de contaminación.

La prohibición, como medida incardinada en la actividad de policía administrativa, implica una obligación de no hacer. Como consecuencia de la misma, la industria deberá omitir una actividad que, de no existir tal deber, podría realizar, por constituir una facultad inherente a su derecho a la libertad de empresa⁶. Estamos ante una obligación que "*afecta a una persona concreta, una vez valorada la actividad que realiza o pretende realizar por sus efectos sobre el orden público*" y que "*se mueve (...) en el ámbito del ejercicio de un derecho en un determinado tiempo y lugar y no en el de la existencia del derecho mismo*"⁷. Constituye, pues, una limitación de derechos⁸.

Esta técnica aparece utilizada constantemente en las distintas regulaciones sectoriales ambientales y es frecuente hallarla en las diferentes normas reguladoras de la calidad de las aguas. En determinados casos y bajo previsión normativa, la Administración impide la realización de determinados vertidos, surgiendo para los administrados una obligación de no actuar⁹. Esta medida de reducción o limitación de su esfera jurídica se justifica por la necesidad de priorizar, en especiales situaciones de peligrosidad o riesgo, la protección de bienes ambientales -en este caso, las aguas-, sobre otras consideraciones de tipo económico. Se hace efectivo, de este modo, el mandato constitucional a los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales. Ahora bien, podemos encontrar en esta materia dos tipos de prohibiciones: las incondicionadas y absolutas de un modo de ejercicio concreto, cuya aplicación no puede excepcionarse; y las relativas, o con reserva de

⁵CARDELÚS Y MUÑOZ-SECA, B., "Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente", en *Documentación Administrativa*, núm. 197, 1983, p. 17.

⁶MACERA, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 1998, p. 73.

⁷DE LA CUÉTARA, J. M., "La actividad de la Administración", *cit.*, p. 255. Este autor diferencia la prohibición, de la delimitación normativa del contenido de un derecho, ya que, en este último caso, al prohibirse determinadas manifestaciones del mismo, se pone de relieve su contenido y no su ejercicio, esto es, hasta dónde alcanza el derecho. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 7ª edición, Madrid, Civitas, 2000 [1977], pp. 107-108; MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, p. 298; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000 [1999], pp. 280-281.

⁸LÓPEZ MENUDO, F., voz "Prohibición", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. III, *cit.*, sitúa las prohibiciones "*entre las situaciones pasivas o desfavorables para el interesado (por contraposición a las activas o favorables) y más concretamente entre las limitaciones administrativas de derechos*" (p. 5266).

⁹VILLAR PALASÍ, J. L., *La intervención administrativa en la industria*, tomo I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, señala que "*Para la Administración, la prohibición se traduce en una potestad ordenatoria o en genérica potestad de Policía administrativa (según que la prohibición sea ex lege o se limite la Ley a autorizar la prohibición en sede administrativa). Para el administrado, es un deber de non facere que viene a englobarse en las limitaciones a la propiedad y libertad, como inhibición del ejercicio de facultades inherentes a las mismas*" (pp. 294-295).

excepción a otorgar por la Administración¹⁰, a través de la oportuna autorización administrativa, una vez verificada la adecuación de la actuación del particular a las exigencias del interés general¹¹. Asimismo, las prohibiciones pueden establecerse directamente por la norma o dejarse su imposición a personas determinadas en manos de las autoridades administrativas¹², aunque en materia de vertidos son más frecuentes las primeras. Son las propias normas las que, en la mayor parte de casos, recogen *ex ante* las prohibiciones, convirtiéndose la Administración en mera ejecutora de estas previsiones normativas¹³. Sin embargo, es posible que la Administración, en el marco de la relación jurídico-administrativa constituida una vez otorgada una autorización de vertido, pueda imponer al titular determinadas prohibiciones -también mandatos-. En ausencia de esta relación, como ha puesto de relieve BETANCOR RODRÍGUEZ, las prohibiciones deben estar debidamente habilitadas por la ley, en la medida en que afectan a un ámbito inicialmente de libertad de los ciudadanos y deben concurrir para su aplicación las circunstancias previstas en la misma ley¹⁴.

Podríamos plantearnos como mecanismo óptimo de protección de la calidad de las aguas la prohibición de toda conducta susceptible de provocar la contaminación de las mismas y, por lo tanto, la prohibición absoluta de realización de vertidos contaminantes. Seguramente, no habría solución más efectiva que ésta. Sin embargo, tal medida implicaría una protección del medio acuático a ultranza, al margen de consideraciones de tipo económico, que impediría todo crecimiento y desarrollo de la sociedad. Por ello, la técnica de la prohibición debe jugar compaginando protección del medio ambiente y desarrollo económico y hacer efectiva la idea de "desarrollo sostenible". De ahí que resulte del todo inviable la aplicación de un estricto régimen de prohibiciones absolutas en la prevención de la contaminación de las aguas que impida la realización de toda clase de vertidos¹⁵. Una opción de este tipo desencadenaría consecuencias muy negativas en el plano económico. Por lo tanto, del amplio elenco de prohibiciones que afecta a los vertidos, la mayor parte de ellas tienen

¹⁰Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 108.

¹¹LÓPEZ MENUDO, F., voz "Prohibición", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. III, *cit.*, p. 5267. Señala este autor que *"entre prohibiciones absolutas o relativas no hay una mera relación cuantitativa o de intensidad, sino cualitativa o de naturaleza, puesto que las primeras tienen un sentido claramente impeditivo, mientras que la ratio de las segundas no es realmente la prohibición, sino más bien la permisión, aunque con reserva de autorización, pues lo que se pretende es encauzar bajo cierto control actividades básicamente lícitas e interesantes para la sociedad"* (p. 5267).

¹²SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Principios de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 281.

¹³Como señala BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 1067, son las leyes la fuente principal de imposición de deberes de protección ambiental, de modo que al acto administrativo únicamente corresponde concretar la exigibilidad o la medida de estos deberes en un caso particular, en atención a los sujetos o a la situación concreta. MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, advierte cómo el acto administrativo interviene *"para convertir los deberes stricto sensu de la industria en auténticas obligaciones, para animar este mecanismo de 'ascertamiento o fijación' y poder pasar así de una situación abstracta a una posición privilegiada para adaptar la tutela ambiental a las diversas circunstancias, para vigilar el cumplimiento de la legalidad y para ponderar los intereses en juego"* (p. 287).

¹⁴BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 1068. Vid. también p. 1071.

¹⁵Vid. RIEBER DE BENTATA, J., *Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación*, Caracas, Jurídica Venezolana, 1977, p. 135.

carácter relativo, ya que únicamente prohíben la realización de vertidos que no se atengan a los términos normativamente establecidos y sobrepasen los límites de tolerancia marcados. Son pocas las prohibiciones que gozan de un carácter absoluto. En todo caso, estas últimas, en la medida en que niegan toda posibilidad de realización de vertidos, sólo se justifican en aquellos casos en que, de efectuarse, podrían producirse graves episodios de contaminación y derivarse repercusiones muy negativas para las aguas, con incidencia en la vida humana, animal y vegetal (supuestos de sustancias o productos altamente contaminantes, existencia de especiales características del medio receptor que lo hacen más vulnerable, necesidad de protección de determinadas especies...¹⁶). En estos supuestos, como afirma MACERA *"el beneficio ambiental esperado alcanza tal magnitud que la consideración de los eventuales desequilibrios socioeconómicos achacables a la medida no puede impedir de ninguna manera su aplicación"*¹⁷. En tanto que las prohibiciones absolutas no admiten dispensa alguna, las relativas pueden ser levantadas por la Administración, a través de la correspondiente autorización administrativa. En definitiva, estas últimas no hacen más que condicionar el ejercicio de la actividad a la carga previa de que su autor obtenga la pertinente autorización y se atenga, en su actuación, a los términos fijados en la misma¹⁸.

Por lo tanto, nuestra normativa reguladora de los vertidos y, en particular, el TRLA, no plantean con carácter general una prohibición absoluta de contaminar las aguas, sino que permite la realización de actividades contaminantes -y, por lo tanto, de vertidos- siempre que se ajusten a los límites establecidos¹⁹. De este modo, la obtención de una autorización administrativa previa permitirá la realización de vertidos contaminantes, siempre que se respeten los límites y condicionamientos establecidos. Como ha puesto de relieve DELGADO PIQUERAS, *"Esto, que puede parecer contradictorio con los objetivos de tutela que se declaran y una claudicación frente a los intereses de los agentes*

¹⁶Señala TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 786-787, que las prohibiciones absolutas pueden afectar a efluentes (prohibición de verter determinadas sustancias o de superar ciertos límites), a productos (prohibición de su fabricación o que contengan algunos agentes contaminantes o que éstos superen precisos límites), a procedimientos (prohibición de ciertos procesos productivos) y a ciertos cauces especialmente protegidos.

¹⁷MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, p. 177.

¹⁸MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, p. 298.

¹⁹Señala DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad continentales: el Derecho Español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982, que *"la prohibición no alcanza a toda alteración perjudicial de las aguas, sino sólo a la que exceda de los límites del llamado 'estado aceptable de la contaminación' que fijen las normas legales, los cuales deberán ser respetados por la autorización de vertido. No se persigue, pues, el 'vertido cero', sino que se acepta como lícita la llamada 'contaminación residual' "* (p. 585). En esta misma línea se pronuncia el TS en la Sentencia de 20 de febrero de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 6ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido; Aranzadi 1332): *"En relación a la cuestionada inocuidad de los vertidos debe apuntarse que no cabe analizar la cuestión planteada en términos de prohibición absoluta de cualquier vertido, ni de otros puntos o lugares más adecuados para proceder al mismo. No se va a dudar de que la actividad industrial puede generar y genera volúmenes considerables de residuos industriales y que ello puede provocar la degradación del medio ambiente, pero para evitar o paliar en la medida de lo posible y aceptable la degradación de ese bien jurídico reconocido constitucionalmente (art. 45) surge la normativa reguladora y protectora"* (fundamento jurídico 4º de la Sentencia apelada, aceptado por el TS).

*contaminadores responde sin embargo a un planteamiento realista del problema. Pretender cortar de plano toda fuente de contaminación sería un propósito de imposible cumplimiento. Por otra parte, tampoco puede ignorarse que la naturaleza posee una capacidad importante para enjugar los desechos y vertidos, transformándolos, después de un proceso natural de depuración, en productos inocuos e incluso aprovechables por el propio medio*²⁰. Las prohibiciones absolutas quedan, de este modo, reservadas para casos extremos, en los que, inequívocamente, debe primar la protección ambiental sobre otros valores a considerar. Por ello, en la gran mayoría de supuestos, la Administración competente deberá hacer compatibles crecimiento industrial y económico, por un lado, y defensa y protección ambiental, por otro, e inclinarse "por la alternativa de la compaginación o armonización de ambos intereses, esto es, en definitiva, optará por la alternativa de fijar un nivel de protección ambiental relativo permitiendo un cierto grado de contaminación dentro de unos límites máximos de tolerancia"²¹.

En la medida en que estas prohibiciones constituyen una medida de limitación administrativa de derechos deben contar con una habilitación normativa previa a la Administración para su imposición, en la que se especifiquen los poderes concretos de que ésta podrá disponer para hacerlas efectivas²². La Administración contará para ello con diferentes instrumentos conferidos por la legislación de aguas²³.

A continuación procedemos al examen de algunas de las prohibiciones más significativas, partiendo del estudio de la prohibición de vertidos con reserva de autorización, recogida en el TRLA y en el RDPH.

III.2. La prohibición de realizar vertidos contaminantes con reserva de autorización como punto de referencia fundamental en la intervención administrativa sobre los vertidos

El Derecho español, para proteger la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos, toma como punto de partida la prohibición de realizar vertidos contaminantes, técnica que goza ya de hondo arraigo en nuestro ordenamiento jurídico²⁴.

²⁰DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 237.

²¹MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, p. 178.

²²GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 112.

²³*Vid. infra* apartado III.4 de este mismo capítulo.

²⁴Con anterioridad a la LA, la prohibición de vertidos contaminantes ya estaba recogida en multitud de normas, tanto en materia de aguas, como en otros ámbitos sectoriales (véase el capítulo III, apartado III.1.2.3, de la segunda parte de este trabajo). Destacamos la prohibición contenida en el art. 11 RPAC (BOE de 2 de diciembre de 1958), que se extendía a "el vertido, en un cauce público, de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública", y en la Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales (BOE de 10 de septiembre de 1959), cuyo art. 1 prohibía "el vertido directo o indirecto en un cauce público o canal de riego, de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública o para los aprovechamientos inferiores, tanto comunes como especiales". En cuanto al alcance efectivo que tuvo, en su momento esta prohibición, debemos atender tanto a su ámbito subjetivo como objetivo. En relación al primer aspecto, como ha puesto de relieve MARTÍN MATEO, *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 382, se trata de una obligación que pesa

Esta prohibición puede, sin embargo, ser excepcionada mediante la consecución de la correspondiente autorización administrativa que, obtenida de acuerdo con las previsiones normativas establecidas a tal efecto, ampara la realización de vertidos al dominio público hidráulico.

El TRLA, en su art. 97 (*ex art. 89 LA*, modificado por la LMLA)²⁵, prohíbe con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100 "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico" y, en particular,

sobre cualquier sujeto que contamine las aguas alterando sus características más allá de los límites permitidos por el ordenamiento de este sector, por lo que afecta tanto a los establecimientos industriales como a las entidades públicas o privadas y a los meros particulares. Respecto al segundo, la indeterminación con que se recoge la prohibición de contaminar impide fijar con perfiles nítidos el ámbito objetivo en el cual actúa. Por un lado, debe partirse de la idea de que la prohibición de contaminar no se recoge con un alcance general tal que incluya la prohibición de todos aquellos vertidos que puedan causar algún tipo de alteración perjudicial a las aguas, sino que únicamente se establece cuando se ponen en peligro ciertos bienes que se han considerado necesitados de especial protección por parte del legislador. Concretamente, se mencionan la salud pública y los aprovechamientos, tanto comunes como especiales, de las aguas. Ello evidencia la perspectiva sanitaria latente en las primeras normas reguladoras de los vertidos, así como la estrecha conexión entre la perspectiva de protección cualitativa de las aguas y su ordenación desde una vertiente cuantitativa. Las aguas se protegen en la medida en que ello resulta necesario para garantizar sus usos posteriores. Por otro, tampoco es una prohibición absoluta [así lo ha afirmado el TS en la Sentencia de 14 de abril de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Jiménez Asenjo; Aranzadi 1741), considerando 1º], ya que es posible excepcionarla mediante la obtención de la correspondiente autorización administrativa. Además, debe señalarse la falta de precisión con que se recoge la citada prohibición en esta normativa, ya que de poco sirve el establecimiento de una prohibición general de los vertidos contaminantes que puedan perjudicar la salubridad pública y los derechos de aprovechamiento si, paralelamente, no se establecen una serie de criterios objetivos (como niveles máximos de emisiones contaminantes admitidos u objetivos de calidad del medio receptor que deben ser respetados) que permitan delimitar cuándo efectivamente se produce un atentado a la salud pública, o daño a tales aprovechamientos, pues éste es precisamente el eje en torno al cual se articula la prohibición. La ausencia de tales parámetros se tradujo en una amplia discrecionalidad de la Administración en la materialización práctica de la prohibición de contaminar, que impedía conocer con exactitud el ámbito en el cual podía operar y ser efectiva. En definitiva, la vaguedad y la imprecisión presidían el sistema, como ha advertido MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, p. 10, circunstancia que llevó a algún autor a calificar a esta prohibición como "*un simple ideal al que se aspira*" y no como "*una norma realista en cuya posibilidad de aplicación se confie*" [DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, p. 585, que señalaba entre las causas determinantes de que la citada prohibición de contaminar quedase reducida a un mero *desideratum* "*la vaguedad, imprecisión e indeterminación de conceptos como 'perturbación de la salubridad y vegetación' que constituyen precisamente el punto de referencia del principio de prohibición; el subjetivismo administrativo en la fijación de las condiciones del vertido; y los imperativos socio-económicos que muchas veces pueden hacer imposible el cumplimiento de la ley (piénsese en la incapacidad de muchos municipios para depurar sus aguas usadas) o utópica la aplicación de medidas contra su incumplimiento (piénsese en la suspensión de actividades, o en la revocación de la autorización de vertido, que en muchos casos viene a ser lo mismo ante la dificultad de deshacerse de otra forma de las aguas residuales*" (pp. 585-586)]. No sería hasta más adelante, con la aprobación del RAMINP, cuando se fijarían una serie de parámetros objetivos que permitirían determinar cuándo se había producido una alteración de la pureza de las aguas [*vid. supra* el capítulo III, apartado III.1.2.3, epígrafe B.e), de la segunda parte de este trabajo].

²⁵*Vid.* también el art. 234 RDPH. En su redacción originaria, el art. 89 LA prohibía con carácter general "efectuar vertidos directos o indirectos que contaminen las aguas" [apartado a)]; "acumular residuos sólidos, escombros o sustancias cualquiera que sea la su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno" [apartado b)]; "efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua que constituyan o puedan constituir una degradación del mismo" [apartado c)]; y "el ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección fijados en los Planes Hidrológicos, cuando pudiera constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico" [apartado d)]. Tras la modificación operada por la LMLA en este precepto, los apartados b), c) y d) pasaron a ser los apartados a), b) y c), y, como novedad, la prohibición se ha hecho

- a) Acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno.
- b) Efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua, que constituyan o puedan constituir una degradación del mismo.
- c) El ejercicio de actividades dentro de los perímetros de protección, fijados en los Planes Hidrológicos, cuando pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico.

Por su parte, el apartado primero del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA) reformula el principio general de sometimiento de toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico a autorización administrativa -contenido en la LA- como prohibición general, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa. Si bien el art. 92 LA disponía que "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales requiere autorización administrativa", ahora se recoge, más correctamente, como prohibición. Dicha prohibición se hace extensiva, con carácter general, al "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 se cuente con la previa autorización administrativa". Se trata de una prohibición expresada en términos muy amplios, habida cuenta que alcanza al vertido, tanto de aguas como de productos residuales que sean susceptibles de contaminar las aguas continentales -superficiales o subterráneas- o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico -cauces, lechos de lagos y lagunas y de embalses superficiales en cauces públicos, acuíferos subterráneos-. Se extiende a los vertidos directos y a los indirectos. Y, además, no exige la materialización del efecto contaminante sobre el medio receptor -basta con que sea susceptible de contaminar-. Por lo tanto, se establece una prohibición general de realizar vertidos, con la consecuencia de que todos aquellos -incluso locales- que no cuenten con autorización estarán prohibidos²⁶.

Como puede comprobarse, el TRLA, tanto en el art. 97 (*ex art. 89 LA*, modificado por la LMLA) como en el art. 100.1 (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), utiliza la figura de la prohibición como medida de policía administrativa para combatir la contaminación de las aguas. Se prohíbe, de este modo, cualquier actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, así como cualquier vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales u otro elemento del dominio público hidráulico. Sin embargo, salvo en determinados casos excepcionales²⁷, estas prohibiciones, que constituyen legislación básica sobre protección

extensiva a "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico", desapareciendo el anterior apartado a), que prohibía "efectuar vertidos directos o indirectos que contaminen las aguas", conducta ya abarcada en la expresión más genérica a que hemos hecho referencia.

²⁶GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, p. 209.

²⁷Debe matizarse el carácter de la prohibición de efectuar vertidos directos e indirectos que contaminen las aguas, por ejemplo, cuando se trata de aguas subterráneas, ya que, en estos casos, por el régimen más

del medio ambiente, no tienen carácter absoluto²⁸, tal como se desprende del propio articulado del TRLA²⁹. Por lo tanto, es posible que puedan excepcionarse a través de la obtención de una autorización administrativa. De ahí que el TC haya declarado la inconstitucionalidad de algunos preceptos de leyes autonómicas que convertían en absoluta la prohibición citada, por invadir la competencia exclusiva reconocida al Estado por el art. 149.1.23 CE³⁰. Nos hallamos ante la técnica clásica de intervención administrativa que OTTO MAYER denomina "*prohibición de policía con reserva de permiso*"³¹ y que permite que, a través de la autorización, se descarte la prohibición previamente establecida³². Ahora bien, debe interpretarse que no existe una remisión indiscriminada al art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA) en el sentido de que pueda legitimarse toda actividad en principio prohibida con sólo conseguir la previa autorización administrativa, ya que la autorización, como veremos posteriormente, también queda condicionada a un conjunto de

proteccionista que existe, la prohibición tiene carácter absoluto en determinados supuestos. *Vid. infra* apartado III.3.1 de este mismo capítulo.

²⁸En este sentido, refiriéndose al entonces art. 89 LA, TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, en cuya opinión "*No hay, desde luego, una prohibición absoluta de realizar las acciones listadas en el art. 89 de la Ley. Es un error claro entender lo contrario*" (p. 786) y DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 236. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección de las aguas subterráneas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, califica estas prohibiciones como finalistas, ya que "*intentan impedir la aparición de un resultado nocivo para la calidad de las aguas y para sus usos. Sin embargo, ello no quiere decir que no puedan realizarse actividades de uso del agua y del dominio público hidráulico como receptor de residuos. Lo que sucede es que tales actividades deben realizarse de forma controlada bajo autorización administrativa*" (pp. 63-64).

²⁹Nótese que el art. 100 TRLA establece "sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100" y el art. 100.1, "salvo que se cuente con la previa autorización administrativa".

³⁰*Vid. infra* apartado III.3.6.2 de este mismo capítulo.

³¹Señala OTTO MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo II *Poder de policía y poder tributario*, Buenos Aires, Depalna, 1982, que "*La prohibición de policía con reserva de permiso se dirige a las manifestaciones de la vida individual que no son consideradas en absoluto como perturbadoras del buen orden de la cosa pública, pero que pueden presentar una perturbación según la persona de la cual emanan, según la manera como la empresa está instalada, administrada y dirigida. Por lo tanto, al iniciar esta actividad, se impone un examen: ella no debe comenzar a manifestarse antes de que dicho examen haya sido debidamente hecho, antes de que haya logrado una respuesta favorable y que ésta haya sido certificada mediante un acto de autoridad. Dicha certificación está contenida en el permiso que descarta la prohibición. En todo esto sólo se trata de medidas de vigilancia contra las perturbaciones posibles bajo la forma de la prohibición. La prohibición alcanza también a situaciones que, en sí mismas, no tienen realmente nada contrario a la policía; las que se crean prescindiendo de la prohibición son alcanzadas por sus efectos nada más que a causa de su origen jurídicamente defectuoso*" (p. 60).

³²TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, ha criticado el sistema de prohibición bajo reserva de autorización porque "*parece montado sobre ideas más propias de la potestad (...) Sin embargo, especialmente en el caso de los vertidos pero más en general en el de todas las actuaciones susceptibles de degradar el patrimonio público hidráulico, no se actúa en el ámbito simple de la potestad de policía sino en el del dominio público. La publicatio del bien tiene por objeto, según es bien sabido, reforzar los poderes de la Administración en ese campo. Con ese propósito la Ley de Aguas ha extendido considerablemente los límites del dominio público hídrico. Consecuente con esta demanialización, la Ley debió reglamentar las acciones susceptibles de degradar el patrimonio hidráulico desde la visión propia de las técnicas del dominio público: prohibición de estas actividades en cuanto significan un uso privativo, reservado a quienes cuentan con una concesión de la Administración pública. Previamente a la consecución del título concesional, el particular carece, en absoluto de derecho a la realización de aquellas actividades*" (p. 786).

prohibiciones y limitaciones que afectan a efluentes (prohibición de verter determinadas sustancias contaminantes o de superar ciertos límites), a productos...³³.

La técnica de la prohibición general preventiva de toda actividad contaminante, a salvo de la posible autorización a obtener por los particulares, ha sido ensalzada por algunos autores como el sistema óptimo de prevención y control de la contaminación, por presentar gran número de ventajas: previene el perjuicio en su fuente de producción; es más sencillo que otros sistemas, como el impositivo; estimulan el desarrollo de la investigación en materia de equipamientos y sistemas de producción no contaminantes; y crea una nueva industria: la industria antipolución³⁴. Sin embargo, sin poner en tela de juicio las ventajas que ofrece esta técnica como mecanismo de protección de la calidad de las aguas, lo cierto es que en un momento como el actual, en que se está cuestionando la aplicación de las técnicas clásicas de policía administrativa y están entrando en juego instrumentos de corte más novedoso (tributos ambientales, distintivos de calidad ambiental, acuerdos voluntarios...), resaltamos la necesidad de que todos estos mecanismos se utilicen de manera complementaria y no excluyente, sin olvidar que las tradicionales técnicas de policía continúan siendo aún un instrumento imprescindible de protección de las aguas.

III.3. Análisis de otras prohibiciones que afectan a los vertidos: la coexistencia de prohibiciones absolutas y relativas

Junto a la genérica prohibición de realizar vertidos con reserva de autorización, nuestro ordenamiento jurídico recoge otras prohibiciones que inciden en el régimen jurídico de los vertidos. En unos casos, constituyen prohibiciones absolutas; en otros, en cambio, son relativas, prohibiéndose únicamente la realización de los vertidos que sobrepasen determinados umbrales previamente establecidos. A continuación analizamos algunas de las más significativas. Así, nos referiremos a las prohibiciones que afectan a las aguas subterráneas (apartado III.3.1); a la facultad gubernamental de prohibir excepcionalmente determinadas actividades y procesos industriales (apartado III.3.2); a la prohibición de realizar vertidos de lodos de depuradora (apartado III.3.3); a las prohibiciones recogidas en los Planes Hidrológicos (apartado III.3.4); a las prohibiciones en relación a las sustancias contaminantes (apartado III.3.5); a algunas prohibiciones introducidas por las Comunidades Autónomas, con base en sus competencias sectoriales (apartado III.3.6); y, por último, a las prohibiciones que comúnmente afectan a los vertidos a sistema de saneamiento (apartado III.3.7).

III.3.1. Las prohibiciones que afectan a las aguas subterráneas: su carácter absoluto

Como consecuencia de la necesaria incorporación de los postulados de la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas³⁵, nuestro ordenamiento jurídico ha recogido algunas prohibiciones que afectan a los vertidos

³³En este sentido, TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 786.

³⁴*Vid.* RIEBER DE BENTATA, J., "Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación", *cit.*, p. 177.

³⁵DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980. *Vid.* un análisis detallado de esta Directiva en el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.b), de la segunda parte de este trabajo.

realizados en aguas subterráneas y que se justifican por la especial vulnerabilidad de este recurso. Para su análisis debemos partir del art. 102 TRLA (*ex art. 94 LA*)³⁶. Este precepto establece que "Cuando el vertido pueda dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, sólo podrá autorizarse si el estudio hidrogeológico previo demostrase su inocuidad".

Una lectura atenta del mismo nos lleva a derivar una prohibición absoluta de realizar vertidos contaminantes³⁷ en aguas subterráneas, que no rige, en cambio, para los efectuados en aguas superficiales. Se prohíben con carácter absoluto los vertidos que puedan alterar la calidad de los acuíferos y aguas subterráneas, ya que únicamente podrán autorizarse si un estudio hidrogeológico previo demuestra su inocuidad³⁸.

El RDPH ha concretado los términos de esta prohibición, recurriendo, al igual que la Directiva 80/68/CEE, a dos listas de sustancias contaminantes (la lista I o lista negra y la lista II o lista gris) para determinar si un vertido en aguas subterráneas puede considerarse inocuo o no. Así, el art. 257 RDPH, en su apartado primero, prevé que "En ningún caso podrán autorizarse vertidos que afecten a los acuíferos que contengan sustancias de las figuradas en la relación I del anexo de este título"³⁹. Se aplica el régimen de vertido cero para las sustancias de la lista I. Establece, en consecuencia, el RDPH una presunción *iuris et de iure* de contaminación, ya que la presencia de cualquiera de las sustancias que integran la lista I excluye automáticamente la posibilidad de obtener una autorización de

³⁶Vid. también el art. 256 RDPH.

³⁷Es fundamental a estos efectos fijar el término de "contaminación". Nos remitimos para ello al capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

³⁸SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 104.

³⁹Nótese que lo dispuesto en este precepto podría entrar en contradicción con el art. 102 TRLA (*ex art. 94 LA*) y el art. 256.1 RDPH, que admiten la posibilidad de autorizar vertidos en aguas subterráneas si un estudio hidrogeológico previo demuestra su inocuidad, ya que el art. 257 RDPH prohíbe terminantemente la autorización de vertidos que contengan sustancias de las incluidas en el anexo I que afecten a los acuíferos. La contradicción está servida. Sin embargo, una interpretación acorde con las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, concretamente de la Directiva 80/68/CEE, exige dar prioridad a lo dispuesto por el art. 257.1 RDPH. Recuérdese que el art. 4.1 de esta Directiva prohíbe "cualquier vertido directo de sustancias de la lista I", excepto "si una investigación previa revelare que las aguas subterráneas en las que se prevé el vertido de sustancias de la lista I, son permanentemente inadecuadas para cualquier otro uso, en particular, para los usos domésticos o agrícolas" (véase art. 4.2) o se trate de "vertidos debidos a la reinyección, en la misma capa, de aguas de uso geotérmico, de aguas extraídas de minas y de canteras o de aguas bombeadas en determinados trabajos de ingeniería civil" (art. 4.3). La Directiva comunitaria reserva el régimen de investigación previa previsto con carácter general en el art. 256 RDPH, en el caso de sustancias de la lista I, para "las acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar dichas sustancias, capaces de ocasionar un vertido indirecto", y en el caso de sustancias de la lista II, para "cualquier vertido directo de sustancias de la lista II, con objeto de limitar dichos vertidos" y para "las acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar dichas sustancias, capaces de ocasionar un vertido indirecto" (art. 5.1). En este mismo sentido, véase FUENTES BODELÓN, F., *Aguas continentales y medio ambiente (Derecho hidráulico español y comunitario)*, Madrid, Fundación MAPFRE, 1988, p. 97, nota al pie 99; y SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 107. En contra, TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 891, en cuya opinión podrán autorizarse estos vertidos si existe una prueba plena de la no afectación del acuífero, consistente en un estudio hidrogeológico previo suscrito por técnico competente.

vertido⁴⁰. Sin embargo, la reforma del RDPH operada por el el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el RDPH⁴¹, ha modificado el régimen de prohibición absoluta de los vertidos de estas sustancias en aguas subterráneas, introduciendo las dos excepciones previstas en la Directiva 80/68/CEE:

-Si una investigación previa revelase que las aguas subterráneas en las que se prevé el vertido de sustancias de la relación I son permanentemente inadecuadas para cualquier otro uso, en particular para usos domésticos o agrícolas, se podrá autorizar el vertido de tales sustancias, siempre que la presencia de las mismas no obstaculice la explotación de los recursos del suelo y se hayan respetado todas las precauciones técnicas, a fin de que dichas sustancias no puedan llegar a otros sistemas hídricos o dañar otros ecosistemas⁴².

-Se podrán autorizar los vertidos por reinyección en la misma capa de agua de uso geotérmico, de aguas extraídas de minas y canteras o de aguas bombeadas en determinados trabajos de ingeniería civil⁴³.

En cambio, para las sustancias de la lista II, "la autorización limitará su introducción en los acuíferos de forma que no se produzca su contaminación". En este caso, el RDPH incluye una presunción *iuris tantum*, ya que identifica la presencia de una sustancia de la lista II con la posibilidad de contaminación de las aguas subterráneas⁴⁴. Será, en todo caso, el correspondiente estudio hidrogeológico previo el que deberá desvirtuar esa presunción y poner de manifiesto la inocuidad del vertido o establecer las condiciones en que podría considerarse inocuo, atendiendo a la composición y calidad del agua receptora, usos posteriores de la misma, concentración y volumen del vertido...

Por su parte, la Directiva marco de aguas, pendiente de transposición en nuestro ordenamiento jurídico interno, recoge entre las medidas básicas que deben incluir los programas de medidas, la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas, aunque permite la autorización de la reinyección en el mismo acuífero de aguas utilizadas con fines geotérmicos, así como determinadas actividades, indicando las condiciones para su realización, siempre que dichos vertidos no pongan en peligro el logro de los objetivos medioambientales establecidos para esa masa de agua subterránea [art. 11.3.j) Directiva marco de aguas].

III.3.2. La facultad gubernamental de prohibir excepcionalmente determinadas actividades y procesos industriales

Ante la posibilidad de que una determinada actividad o proceso industrial pueda provocar graves efectos contaminantes sobre las aguas, el TRLA prevé una habilitación al Gobierno

⁴⁰En este sentido, véase SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 107. Téngase en cuenta, asimismo, que el TJCE ha calificado la prohibición de realizar vertidos directos de sustancias de la lista I como "general y absoluta". *Vid. supra* capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.b), de la segunda parte de este trabajo.

⁴¹BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 1992.

⁴²Apartado 3 del art. 257 RDPH, introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el RDPH. Recoge este precepto lo dispuesto por el art. 4.2 Directiva 80/68/CEE.

⁴³Apartado 4 del art. 257 RDPH, introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el RDPH. Recoge este precepto lo dispuesto por el art. 4.3 Directiva 80/68/CEE.

⁴⁴SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 106.

con el objeto de que éste pueda adoptar una medida extrema para evitar los eventuales efectos negativos que puedan desencadenarse. Nos referimos al establecimiento de una prohibición de ejecución de dichas actividades, prohibición que vinculará a los titulares de las mismas, ya sean personas físicas o jurídicas e, incluso, a las propias Administraciones Públicas que puedan actuar como eventuales vertedores.

A estos efectos, el apartado segundo del art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*)⁴⁵ prevé que "El Gobierno⁴⁶ podrá prohibir, en zonas concretas, aquellas actividades y procesos industriales⁴⁷ cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación grave para las aguas, bien sea en su funcionamiento normal o en caso de situaciones excepcionales previsibles"⁴⁸.

⁴⁵*Vid.* también párrafo segundo del art. 259.1 RDPH.

⁴⁶A pesar de que este precepto hace referencia al Gobierno, de acuerdo con la doctrina sentada por el TC en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, debe entenderse que se trata de una facultad que corresponde a las Administraciones Hidráulicas competentes en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de cuencas intracomunitarias. Así lo establece el Alto Tribunal en el fundamento jurídico 26º de la citada Sentencia en los términos siguientes: *"las competencias de ejecución que se atribuyen al Gobierno (arts. 95, párrafo segundo, 96 in fine y 98) corresponden a aquellas Comunidades Autónomas respecto de las aguas intracomunitarias, y sólo podrán ser ejercidas por el Estado, como expresamente dispone el art. 98, cuando puedan considerarse incluidas en el ámbito de las competencias del Ejecutivo estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución"*. Ya durante la tramitación parlamentaria de la LA se hizo latente la preocupación por hacer extensiva esta competencia a las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias. A tal efecto, se presentaron algunas Enmiendas al art. 94.2 en este sentido (la Enmienda núm. 46 presentada por el Grupo Mixto proponía la sustitución de "El Gobierno" por "Los gobiernos competentes" y la 855, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco, por "La Administración Pública competente"), aunque finalmente fueron rechazadas.

La Ley de la Comunidad Autónoma Canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas (BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990), recoge en su art. 65.2 esta potestad del Gobierno de Canarias, que "previa audiencia del Consejo Insular respectivo, podrá prohibir, en zonas concretas, aquellas actividades y procesos cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación grave de las aguas". Por su parte, el Decreto 174/1994, de 29 de julio (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994) recoge esta facultad entre las competencias del Gobierno en materia de vertidos (art. 7.b).

⁴⁷Inicialmente, en el Proyecto de Ley de Aguas presentado por el Gobierno Socialista (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 135-I, de 11 de febrero de 1985), esta prohibición, recogida en el art. 94, únicamente se refería a "procesos industriales", sin hacer referencia a las "actividades". Posteriormente, la Ponencia encargada de redactar el Informe sobre el Proyecto de Ley de Aguas (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 135-I-2, de 13 de mayo de 1985), consideró favorable la Enmienda núm. 241, presentada por el Grupo Socialista, que proponía la sustitución de la expresión "aquellos procesos industriales" por "aquellas actividades y procesos industriales", con la finalidad de recoger todos los supuestos que se puedan producir. Este redactado se incluyó ya en el Dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 135-II, de 20 de mayo de 1985), emitido a la vista del Informe de la Ponencia, y permaneció inalterado hasta su aprobación final.

⁴⁸MACERA, B. F., "El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público", *cit.*, p. 73, al analizar la tipología de deberes que se incluyen en el deber industrial de respetar el ambiente, sitúa la obligación que deriva del art. 95.2 LA (actual art. 103.2 TRLA) entre los deberes de no hacer y, dentro, de éstos -que desglosa en dos categorías: *"deber de la industria de no realizar una determinada actividad"* y *"deber de la industria de permitir que la Administración realice una actividad que en otro caso tendría derecho a impedir"*-, en la categoría de *"deber de la industria de no realizar una determinada actividad"*.

Una previsión semejante, aunque con algunas diferencias, se recoge en la LC (BOE núm. 181, de 29 de julio), cuyo art. 62 (también el art. 123 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de esta Ley -BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989-) dispone que "La Administración competente podrá prohibir, en zonas concretas, aquellos procesos industriales cuyos efluentes, a pesar del tratamiento a que sean sometidos, puedan constituir riesgo de contaminación superior a

Se trata de una potestad excepcional a ejercitar únicamente por el Gobierno o, en su caso, por las Comunidades Autónomas, de la cual únicamente podrá hacerse uso cuando concurren las circunstancias objetivas legalmente establecidas. En efecto, el ejercicio de dicha potestad, construida sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados, se supedita a la concurrencia de determinados requisitos objetivos⁴⁹. En primer lugar, la prohibición recae sobre "actividades y procesos industriales", de tal manera que no se prohíbe propiamente el vertido, sino la actividad que pueda desencadenarlo, por el riesgo que lleva aparejada y por la dificultad de control de los vertidos. El término "actividad" refleja un concepto muy amplio, en el que tiene entrada todo el "conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad"⁵⁰. Además, la prohibición puede referirse a un ámbito más concreto, como es un proceso industrial, de modo que, como ha puesto de relieve TOLEDO JÁUDENES, el Gobierno podría prohibir un proceso de fabricación determinado y permitir la pervivencia de la actividad siempre que se realice un proceso distinto⁵¹. En segundo lugar, se exige que los efluentes puedan constituir riesgo de contaminación grave para las aguas. Se desprende de esta demanda la innecesariedad de la producción de un daño. Basta la mera potencialidad dañina, el riesgo de contaminación, aunque debe ser grave, para las aguas⁵². Además, se exige que, a pesar del tratamiento a que sean sometidos los efluentes, se produzca el riesgo de contaminación grave, de modo que únicamente será posible el ejercicio de esta potestad gubernamental en aquellos casos en que otras medidas no sean aptas para proteger las aguas frente a potenciales riesgos derivados de la actividad⁵³. En tercer lugar, este riesgo de contaminación puede provenir tanto del

la admisible, según la normativa vigente, para el dominio público marítimo-terrestre, bien sea en su funcionamiento normal o en caso de situaciones previsibles".

⁴⁹Como ha indicado SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, "Por tratarse de una potestad excepcional y limitadora de los derechos de los particulares, las circunstancias habilitadoras de su ejercicio deben interpretarse restrictivamente" (p. 141).

⁵⁰Definición recogida en el *Diccionario de la Lengua Española*, tomo I, 21ª edición, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 34. El término "actividad" también se emplea en el art. 97 TRLA (*ex art.* 89 LA, modificado por la LMLA), para delimitar las actuaciones contaminantes prohibidas.

⁵¹TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 898. Según este autor también sería posible "*imponer, por la vía de prohibir los restantes, el proceso de fabricación que el momento de desarrollo de la ciencia y de la técnica refleja como más inocuo*" (p. 898).

⁵²Nótese que se hace referencia a riesgo de contaminación grave para las aguas y no para otros bienes pertenecientes al dominio público hidráulico o situados en el entorno de éstos. Seguramente, ello se debe a que el TRLA y el RDPH ya prevén otros instrumentos protectores susceptibles de ser aplicados en estos casos (perímetros de protección, servidumbres, zona de policía...). Sin embargo, la LC, al regular esta potestad, prevé que podrá ejercerse cuando exista riesgo de contaminación "para el dominio público marítimo-terrestre" (art. 62).

⁵³Debe jugar el principio de proporcionalidad, ya que, como ha señalado TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, "*la medida prohibitoria sólo será legítima si, además de concurrir las restantes circunstancias, es la única que asegura en verdad la debida protección de las aguas*" (p. 899). También se refiere a la aplicación del principio de proporcionalidad a las prohibiciones LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, p. 5267, poniendo de relieve, además, cómo este principio tuvo su génesis en el campo de la policía y precisamente en el de las prohibiciones.

funcionamiento normal como de situaciones excepcionales previsibles⁵⁴. Y, en cuarto lugar, la prohibición únicamente puede realizarse en "zonas concretas", con lo cual se impide al Gobierno hacer uso de esta potestad para prohibir una determinada actividad en todo el territorio nacional⁵⁵. No prevé el TRLA la duración de esta prohibición. En ausencia de toda previsión al respecto y en la medida en que la prohibición a ejercer por el Gobierno conlleva una limitación de la libertad de empresa, entendemos que únicamente podría mantenerse mientras concurren las circunstancias previstas en la norma. Si éstas desaparecen, la prohibición carecería de toda habilitación legal y, en consecuencia, no podría ejercitarse.

Una cuestión que aflora es si la posibilidad prevista en el art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*) es una mera facultad del Gobierno, o, por el contrario, es una obligación a ejercer siempre que se den los requisitos analizados. La redacción del precepto lleva a considerar la habilitación del art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*) como una mera facultad ("podrá prohibir"). Además, durante la tramitación parlamentaria de la LA se rechazaron, precisamente, enmiendas que iban en la línea de configurar claramente la obligatoriedad de actuación⁵⁶. Consideramos, por tanto, que el art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*) prevé una simple facultad que el Gobierno podrá ejercer si concurren los requisitos necesarios⁵⁷.

Se plantea en estos casos si el ejercicio de esta facultad genera o no derecho a indemnización para los titulares de las actividades que habían venido realizando vertidos - autorizados o tolerados por la Administración- y a los cuales se les impide la realización de los mismos como consecuencia de la prohibición adoptada por el Gobierno -o los ejecutivos autonómicos- en ejercicio de la facultad prevista en la legislación de aguas⁵⁸. Tanto el

⁵⁴La explicitación de esta circunstancia es irrelevante, ya que se configura en términos tan amplios que cualquiera que sea la causa originadora del riesgo de contaminación grave para las aguas, el Gobierno puede hacer uso de esta potestad. La Comunidad Canaria, por ejemplo, al regular esta potestad gubernamental omite cualquier referencia a esta circunstancia (procedencia tanto del funcionamiento normal como de situaciones excepciones previsibles), seguramente por considerarla innecesaria (art. 65.2 Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas).

⁵⁵TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, establece que "*Si una actividad o proceso de fabricación debe ser, por estas causas, prohibida en todo el territorio nacional, no es el Gobierno el llamado a hacerlo. Una tal prohibición constituye materia reservada (art. 38 CE) y sólo por Ley podría implantarse. La necesidad de que toda delegación legislativa sea concreta ha impuesto al art. 95 LA, la referencia que la prohibición alcanzará sólo a 'zonas concretas' "* (p. 899).

⁵⁶Así, la Enmienda núm. 271, presentada por el Grupo Mixto al art. 94.2 del Proyecto de Ley de Aguas de 1985, proponía la sustitución de "El Gobierno podrá prohibir", por "El Gobierno prohibirá", así como suprimir la expresión "zonas concretas", con la siguiente motivación: "El riesgo de contaminación grave para las aguas ha de ser prohibido por el Gobierno siempre que se conozca. No es algo facultativo; constituye un imperativo de raíz medioambiental".

⁵⁷Señala TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 899, que la prohibición de actividades y de procesos de fabricación recogida en el art. 103 TRLA tiene una vocación ordinamentalista, constituyendo una auténtica disposición de carácter general.

⁵⁸El problema no se plantea para las actividades que aún no estaban en funcionamiento. Tal y como señala TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, "*Los efectos para el futuro de la prohibición no determinan, en principio, indemnización alguna, pues no puede entenderse comprendido en el derecho de propiedad la*

TRLA como el RDPH omiten toda referencia al respecto. Con carácter general, las prohibiciones, en tanto que limitaciones administrativas de derechos, no deben ser indemnizables⁵⁹. En nuestra opinión, si la prohibición obedece a la concurrencia de situaciones excepcionales, como puede ser la previsión de una fuerte sequía, de las que pueda derivarse un riesgo de contaminación grave para las aguas no daría lugar a indemnización. En cambio, si la prohibición se adopta por el Gobierno sin que se prevea la concurrencia de situaciones excepcionales y sin que se hayan alterado las condiciones previamente existentes, creemos que sí debería generar derecho a indemnización. Así, para TOLEDO JÁUDENES *"La indemnización es jurídicamente insoslayable por existencia de un mal funcionamiento administrativo -la autorización debió ser denegada- o porque la lesión producida por el funcionamiento normal del servicio público no debe recaer sobre el lesionado"*⁶⁰. A este respecto, es interesante destacar que el art. 65.3 TRLA (*ex art. 63.3 LA*), en el caso de la revisión de las concesiones de aguas otorga derecho a indemnización al concesionario perjudicado cuando la revisión sea exigible para su adecuación a los Planes Hidrológicos.

III.3.3. La prohibición de realizar vertidos de lodos de depuradora

El Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre de 1995, por el cual se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas⁶¹, norma que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas⁶², prohíbe tajantemente el vertido de fangos procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales, tanto a las aguas marítimas, como a las aguas continentales⁶³. De este modo, por ser considerada una causa de contaminación de las aguas, se pone fin a la realización de vertidos de lodos procedentes de las estaciones depuradoras que, en nuestro país, había venido siendo una práctica habitual⁶⁴. De permitirse el vertido de estas materias contaminantes procedentes de los

facultad de iniciar actividades ni procesos de fabricación que, pese a los tratamientos posibles, pueden causar contaminación grave a las aguas" (p. 901).

⁵⁹GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 113. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Principios de Derecho Administrativo", *cit.*, considera que la regla general de la no indemnización por la imposición de limitaciones no puede admitirse sin excepciones. En su opinión, *"las limitaciones, evidentemente, no pueden ser indemnizables cuando posean un alcance general o cuando, por su intensidad, impongan a las personas privadas gravámenes que no excedan de los inconvenientes normales que impone la vida en sociedad (...) Pero el deber indemnizatorio se hace presente en los casos opuestos de limitaciones singularizadas a sujetos determinados, que supongan una ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas y que excedan de los parámetros de incomodidad antes citados"* (p. 282).

⁶⁰TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 901.

⁶¹BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

⁶²DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

⁶³*Vid.* art. 8 Real Decreto-Ley 11/1995. En el caso de las aguas continentales, la prohibición se produjo a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley (producida el 30 de diciembre de 1995). En cambio, para las aguas marítimas, la prohibición se produjo a partir del día 1 de enero de 1999. Esta prohibición se recoge en aplicación de lo establecido en el art. 14 Directiva 91/271/CEE. *Vid.* capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe A.e).b'), de la segunda parte de este trabajo.

⁶⁴*Vid.* RUIZ DE APODACA, A. M., *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Madrid, Civitas, 2001, p. 346.

procesos de depuración en las aguas, las medidas de protección de la calidad de este recurso frente a los vertidos de aguas residuales urbanas perderían toda su eficacia. Asimismo, el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, mediante el cual se desarrolla el anterior Real Decreto-Ley⁶⁵, recoge la prohibición de la evacuación de estos lodos al alcantarillado o al sistema colector⁶⁶.

Esta prohibición tiene en nuestro ordenamiento jurídico un carácter absoluto, habida cuenta que ni el Real Decreto-Ley 11/1995, ni el Real Decreto 509/1996 admiten su dispensa⁶⁷. Por consiguiente, no cabe el vertido de fangos procedentes de las estaciones depuradoras de aguas residuales, ni en aguas continentales, ni en aguas marítimas, por tratarse de un vertido no autorizable⁶⁸. En caso de realizarse, estaremos ante un vertido ilegal que deberá ser sancionado administrativamente, de acuerdo con el régimen de infracciones y sanciones previsto en el TRLA -o, en su caso, en la LC-⁶⁹.

III.3.4. Las prohibiciones recogidas en los Planes Hidrológicos (remisión)

En la medida en que uno de los contenidos obligatorios de los PPHHC es el establecimiento de las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales, es perfectamente posible que estos Planes puedan, en atención a las

⁶⁵BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

⁶⁶Art. 8.e) Real Decreto 509/1996. Algunas de las Ordenanzas municipales reguladoras de los vertidos que hemos consultado también recogen esta prohibición. *Vid.*, por ejemplo, arts. 93.11 Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Terrassa, aprobada definitivamente por el Pleno, en sesión de 27 de enero de 1994 (BOP de Barcelona núm. 63, de 15 de marzo de 1994) y modificada el 25 de febrero de 1999 (BOP de Barcelona núm. 110, de 8 de mayo de 1999), y 4.1) Reglamento del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado del Ayuntamiento de Santa María de Palautordera (BOP de Barcelona núm. 259, de 29 de octubre de 1997). Asimismo, hemos encontrado esta prohibición en algunos PPHHC, como el del Tajo, cuyo art. 37.1 incluye la prohibición absoluta del vertido de lodos de depuradora y basuras sólidas a los cauces públicos.

⁶⁷Si bien es cierto que ni el Real Decreto-Ley 11/1995 ni el Real Decreto 509/1996 admiten la dispensa de esta prohibición, se ha discutido si la Directiva 91/271/CEE admitiría excepciones a la misma. La cuestión se ha suscitado por lo dispuesto en su art. 15.3: "(...) en el caso de una evacuación de lodos a aguas de superficie, los Estados miembros realizarán los controles y los estudios pertinentes para verificar que los vertidos evacuados no tienen efectos negativos sobre el medio ambiente". Para ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. II, *El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente*, Madrid, Civitas, 1993, la Directiva "parece querer suavizar la prohibición de vertido de lodos en aguas de superficie cuando se realicen en las zonas menos sensibles, supuestos éstos que quedan sometidos solamente a estudio y control que garantice que la evacuación no tiene efectos negativos sobre el medio ambiente" (p. 68). Para RUIZ DE APODACA, A. M., "Derecho Ambiental Integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, p. 349, en cambio, no hay excepción alguna a la mencionada prohibición. En todo caso, lo establecido en el art. 15.3 hace referencia, en su opinión, a los vertidos de lodos en aguas de superficie realizados antes de la fecha de 31 de diciembre de 1998, a partir de la que se establece la prohibición. Lo cierto es que en nuestro ordenamiento jurídico, tal como aparece formulada la prohibición en las normas de transposición de la Directiva, no es admisible excepción alguna.

⁶⁸Sin embargo, la Comisión, en su Informe sobre la *Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión de 27 de febrero de 1998. Síntesis de las disposiciones promulgadas por los Estados miembros y evaluación de la información recibida en aplicación de los artículos 17 y 13 de la Directiva* [COM (98) 775 final, Bruselas, 15 de enero de 1999], señala que "El vertido de lodos en las aguas de superficie se practica en España, Irlanda y el Reino Unido. España prevé continuar con este tipo de vertidos más allá de 1998, lo cual es contrario a lo dispuesto en la Directiva" (p. 21).

⁶⁹*Vid.* RUIZ DE APODACA, A. M., "Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, pp. 361-364.

características de la cuenca hidrográfica sobre la que se proyectan, recoger otras prohibiciones, absolutas o relativas, diferentes a las establecidas con carácter general en la normativa de aguas. Las prohibiciones absolutas que recaigan sobre los vertidos o el medio receptor impedirán la realización de determinadas actividades por su repercusión negativa para el dominio público hidráulico. Las relativas, en cambio, implicarán, por lo general, la imposición de límites más exigentes -cualitativos, cuantitativos, especiales y temporales- a la realización de vertidos que los establecidos con carácter general en relación a la composición del efluente, al medio receptor...-. En estos casos, la autorización podrá otorgarse siempre que se respeten estos límites. En los Planes Hidrológicos aprobados podemos encontrar ejemplos de unas y otras prohibiciones. Al análisis de los mismos realizado en el capítulo anterior nos remitimos ahora.

III.3.5. Las prohibiciones en relación a las sustancias contaminantes (remisión)

Nuestro Derecho de aguas permite la realización de aquellos vertidos que no incurran en ninguna prohibición absoluta, previa obtención de la correspondiente autorización administrativa, siempre y cuando no superen las limitaciones cuantitativas y cualitativas recogidas para determinadas sustancias contaminantes. Sólo podrán ser autorizados aquellos vertidos que, por sus características, no superen los máximos de tolerabilidad establecidos a tal efecto. Por lo tanto, el régimen de las sustancias contaminantes se erige en una prohibición relativa que condiciona la realización del vertido a la obtención por parte del titular de la correspondiente autorización administrativa, que deberá ajustarse, en todo caso, a los límites cualitativos y cuantitativos fijados. En la medida en que dedicamos el capítulo V de esta tercera parte, al análisis de los estándares de contaminación y al régimen de las sustancias contaminantes, a lo allí expuesto nos remitimos ahora.

III.3.6. El establecimiento de prohibiciones de efectuar vertidos con base en las competencias autonómicas sectoriales

A las prohibiciones comentadas deben añadirse aquellas otras adoptadas con base en competencias autonómicas sectoriales. Como consecuencia de la concurrencia de competencias que se produce en materia de vertidos⁷⁰, son muchas las normas sectoriales que, sin tener como objeto directo la protección de la calidad de las aguas y la ordenación de los vertidos, inciden en su régimen jurídico. Desde esta perspectiva, es habitual que las Comunidades Autónomas, al hilo de la aprobación de determinadas regulaciones sectoriales, hayan aprovechado la ocasión para introducir algunas prohibiciones y limitaciones a la realización de vertidos en aguas continentales. Esta posibilidad es especialmente atractiva para aquellas que carecen de cuencas intracomunitarias, ya que les permite adquirir un cierto protagonismo en una materia reservada con carácter general al Estado. A continuación, analizaremos algunas de las prohibiciones más importantes introducidas por las Comunidades Autónomas respecto a los vertidos en aguas continentales, en ejercicio de sus competencias sectoriales. Concretamente, sin perjuicio de que puedan existir otras prohibiciones amparadas en títulos competenciales diversos, nos referiremos a las derivadas de las declaraciones y delimitaciones de áreas de especial protección, adoptadas en ejercicio de su competencia sobre espacios naturales protegidos y

⁷⁰Vid. *supra* capítulo II, apartado II.3, de la segunda parte de este trabajo.

protección del medio ambiente (apartado III.3.6.1), y a aquellas otras que traen causa de las competencias autonómicas sobre pesca fluvial (apartado III.3.6.2).

III.3.6.1. Las prohibiciones derivadas de las declaraciones y delimitaciones de áreas protegidas

No puede obviarse la estrecha interrelación existente entre la protección de las aguas y la regulación de los espacios naturales protegidos. Una gestión adecuada de las áreas de especial protección debe tener en cuenta necesariamente la prevención de la contaminación de las aguas y plantear el mantenimiento de su calidad. La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres⁷¹ prevé la declaración como espacios naturales protegidos de "aquellos espacios del territorio nacional incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes"⁷². Se desprende del concepto legal de "espacio natural protegido" que las aguas continentales pueden ser calificadas como tal si concurren las características normativamente establecidas⁷³. Esta declaración supondría el otorgamiento de un *status* de protección especial en favor de estas zonas y llevaría aparejada la adopción de medidas protectoras y restricciones para hacer compatible el aprovechamiento de los recursos con la necesaria conservación de sus valores naturales, paisajísticos, científicos... Entre estas medidas podríamos hallar algunas destinadas a reforzar el control de los vertidos en las aguas, superficiales o subterráneas, integrantes de dicho espacio. Evidentemente, la declaración de una zona como espacio natural protegido conlleva la ordenación de los usos y actividades permitidos. La técnica empleada a tal efecto suele ser la fijación de prohibiciones generales de todas aquellas actividades que sean incompatibles con la declaración de un espacio, permitiéndose algunas excepciones a las mismas⁷⁴, que deberán especificarse en los instrumentos de planificación (en particular, en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión)⁷⁵. En la medida en que la declaración de una zona como espacio natural protegido afecte a las aguas continentales, éstas podrán ser objeto de una protección

⁷¹BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989. Esta Ley ha sido modificada mediante las Leyes 40/1997, de 5 de noviembre, y 41/1997, de 5 de noviembre (ambas publicadas en BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1997).

⁷²*Vid.* art. 10.1 Ley 4/1989, de 27 de marzo. Esta Ley incluye, en función de los valores a proteger, la siguiente tipología de espacios naturales protegidos: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos (*vid.* arts. 12 y ss.). No obstante, "Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección" (art. 21.2). *Vid.* al respecto la excelente obra de GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, en especial, pp. 159-223.

⁷³La misma idea se desprende de la Ley catalana 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales (DOGC núm. 556, de 28 de junio de 1985), que recoge entre sus finalidades "preservar las aguas continentales -tanto las superficiales como las subterráneas- y litorales de todo tipo de elementos contaminantes a fin de mantenerlas en condiciones que las hagan compatibles con la conservación de su población animal y vegetal" [art. 4.a)].

⁷⁴*Vid.* GARCÍA URETA, A., "Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo", *cit.*, pp. 523 y ss.

⁷⁵Sobre los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos *vid.* GARCÍA URETA, A., "Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo", *cit.*, pp. 329-447.

específica y, entre las medidas que se adopten en los instrumentos de planificación puede haber algunas prohibiciones que afecten a los vertidos, como principal agente de la contaminación de las aguas.

Partiendo de que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de espacios naturales protegidos y teniendo en cuenta que a ellas corresponde, con carácter general, la declaración y gestión de estos espacios⁷⁶, así como la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se abre una vía importante para que puedan incidir en la ordenación de los vertidos, vía aún más atractiva para aquéllas que no disponen de cuencas intracomunitarias en su territorio. En efecto, tanto las declaraciones y delimitaciones de espacios naturales protegidos como los instrumentos planificadores de los mismos⁷⁷ pueden contener determinadas prohibiciones que afecten a la realización de vertidos en aguas continentales. En unos casos, estas prohibiciones podrán tener carácter absoluto, en atención a los valores objeto de protección (por ejemplo, la prohibición de instalación de determinadas actividades contaminantes). En otros, en cambio, simplemente constituirán prohibiciones relativas, en la medida en que únicamente se permitirán los vertidos que, previamente autorizados, no sobrepasen determinados límites de tolerabilidad,

⁷⁶De acuerdo con el art. 21.1 Ley 4/1989, de 27 de marzo, "La declaración y gestión de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados...". Tras la Sentencia del TC 102/1995, de 26 de junio (BOE de 31 de julio de 1995; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael de Mendizábal Allende), la declaración de los espacios naturales protegidos que tenga por objeto la protección de bienes de dominio público marítimo-terrestre y la de espacios situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas corresponde también a las Comunidades Autónomas. Únicamente se reserva al Estado la declaración de los Parques Nacionales, que se hará por Ley de las Cortes Generales, aunque se reconoce a las Comunidades Autónomas la facultad de propuesta. En todo caso, la gestión de los Parques Nacionales se hará conjuntamente por la Administración estatal y las Administraciones autonómicas en cuyo territorio se encuentren situados. *Vid.* art. 22 Ley 4/1989, de 27 de marzo, modificado mediante la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. *Vid.* al respecto, LAZA LAZA, R., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271-272, 1996, pp. 877-888; y CANALS AMETLLER, D., "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales *versus* competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, pp. 305-351.

⁷⁷El art. 4.3 Ley 4/1989, de 27 de marzo, recoge como objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales los siguientes: definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate; determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación; señalar los regímenes de protección que procedan; promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen; y formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas. Y el apartado 4 de este mismo precepto señala como contenido mínimo de estos Planes el siguiente: delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas; definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso; aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección establecidos en los títulos III y IV; concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación de impacto ambiental; y el establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en este ámbito territorial.

fijando para ello algunas limitaciones cuantitativas, cualitativas... que actuarán como umbral infranqueable. Como ejemplo de prohibición absoluta, el Decreto catalán 328/1992, de 14 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña prohíbe la realización de actividades o usos susceptibles de provocar la recesión o degradación de aquellos espacios o sus partes que tienen la condición de zona húmeda⁷⁸. Como ejemplo de prohibición relativa, este mismo Decreto impone que, en relación a determinados espacios que enumera -y, en general, para todos los ámbitos fluviales incluidos en espacios naturales de protección especial-, en las resoluciones relativas a concesiones y autorizaciones de recursos y aprovechamientos hidráulicos subterráneos y superficiales, cuando puedan afectar directa o indirectamente a la cantidad y a la calidad de las aguas superficiales y a determinados acuíferos, deberán justificarse debidamente la congruencia con los objetivos y el régimen de preservación establecido por el Plan de Espacios de Interés Natural⁷⁹. Se infiere de ello que, en las zonas señaladas, únicamente podrán otorgarse las autorizaciones de vertido cuando se adecúen al régimen de protección de los espacios naturales introducido por este Plan.

En todo caso, debe tenerse presente que las prohibiciones -absolutas o relativas- que introduzcan las Comunidades Autónomas en los instrumentos de planificación de estos espacios deberán ser tenidas en cuenta por la planificación hidrológica. En efecto, el art. 43.2 TRLA impone la vinculación de los planes hidrológicos a la declaración de protección especial de determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de aguas que se haya realizado de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Asimismo, estos planes quedan vinculados a las condiciones específicas que, en ejercicio de la competencia ambiental, se impongan sobre estas zonas para su protección. Por lo tanto, *"los planes hidrológicos deberán recoger la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección, entre las que se deberían incluir -por ser de suma importancia para la calidad de las aguas- las condiciones que deben reunir los vertidos a tales aguas"*⁸⁰. También el art. 9.3 Ley 4/1989, de 27 de marzo, prevé que la planificación hidrológica deberá prever en cada cuenca hidrográfica las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes, y en particular, de las zonas húmedas. Queda garantizada, de este modo, la efectividad de la intervención autonómica, en ejercicio de sus competencias ambientales y, en particular, sobre espacios naturales protegidos, en la ordenación de la protección de la calidad de las aguas.

III.3.6.2. Las prohibiciones establecidas con la finalidad de protección de la fauna ictícola

Algunas Comunidades Autónomas, con base en las competencias asumidas en sus EEAA sobre pesca fluvial, han aprovechado la aprobación de sus leyes de pesca para introducir algunas prohibiciones en relación a los vertidos, fundamentándolas en la protección de los recursos pesqueros. En estos supuestos nos enfrentamos a un entrecruzamiento de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se acentúa por la

⁷⁸Art. 16 Decreto 328/1992, de 14 de diciembre (DOGC núm. 1714, de 1 de marzo de 1993).

⁷⁹*Vid.* art. 23 Decreto 328/1992, de 14 de diciembre.

⁸⁰GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 186.

imposibilidad de escindir los recursos pesqueros, que son uno de los aprovechamientos hidráulicos, del medio acuático, que constituye su soporte físico.

Concretamente, se prohíben los vertidos cuando puedan perjudicar a la fauna piscícola. Éste es el caso de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial, de Castilla-La Mancha⁸¹, cuyo art. 23.1 prohíbe "los vertidos directos o indirectos de residuos o sustancias que alteren las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas de agua cuando puedan perjudicar a los recursos de pesca". Una prohibición de este tipo entra en colisión con las facultades atribuidas a los Organismos de cuenca por el TRLA y el RDPH⁸². Mientras en la legislación de aguas los vertidos se someten a autorización [*vid.* arts. 97 y 100 TRLA (*ex* arts. 89 y 92, LA, modificados por la LMLA)], este precepto impone una prohibición absoluta en relación con aquellos vertidos que puedan perjudicar a los recursos pesqueros, con lo cual se estaría otorgando prevalencia a la protección de estos últimos. Es más, como ha establecido el TC en la Sentencia 15/1998, de 22 de enero, se posibilitaría

*"que se sancione por incumplir aquella prohibición autonómica cuando, sin embargo, se cuenta con la pertinente autorización del Organismo de cuenca. Hipótesis no descartable si la Administración hidráulica y la Administración fluvial llegasen a discrepar acerca del alcance contaminante de determinadas sustancias objeto de vertido, en relación con la fauna ictícola susceptible de ser pescada"*⁸³.

El TC, al pronunciarse en esta Sentencia sobre el art. 23.1 Ley de Castilla-La Mancha ha declarado su inconstitucionalidad, ya que

"invade la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre medio ambiente, pues el sometimiento de los vertidos a un sistema general de autorización administrativa por el respectivo organismo de cuenca ya ha sido declarado básico por este Tribunal en la STC 227/1988, en cuyo fundamento jurídico 23, apartado F), se afirmó que el capítulo segundo del Título V de la Ley

⁸¹DOCM núm. 56, de 24 de julio de 1992. Téngase en cuenta la sentencia 15/1998, de 22 de enero (Ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo; BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1998), recaída sobre esta Ley.

⁸²Esta es la posición mantenida por el Abogado del Estado en la fundamentación del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/1992 de Castilla-La Mancha. En relación al art. 23.1 alega que *"interfiere en el ejercicio de las facultades atribuidas a los organismos de cuenca en materia de vertidos contaminantes [arts. 22b) y 84 a 100 de la Ley de Aguas]. En este caso concreto debe prevalecer la competencia estatal de protección del recurso hidráulico, sobre la que expresamente se pronunció la STC 227/1988. El precepto impugnado supedita cualquier vertido a un eventual perjuicio para la pesca haciendo prevalecer este uso del recurso hídrico sobre otros previstos en la ley, con vulneración del art. 92 de la Ley de Aguas"* (*vid.* Antecedentes de la Sentencia del TC 15/1998, de 22 de enero). En contra, la posición sostenida por el Letrado de la Junta de la Comunidad de Castilla-La Mancha, que, refiriéndose al art. 23.1, sostiene que la prohibición de vertidos a las aguas continentales incompatibles con la pervivencia de la pesca *"parte de un planteamiento coincidente con el establecido en la Ley de Aguas aunque sólo se considere el agua como un medio vital para la fauna ictícola. Por esta razón la propia Ley de Aguas prohíbe los vertidos directos e indirectos que las contaminen [art. 89a)]. Debe en este punto señalarse que la normativa de la ley autonómica no interfiere en la actuación del organismo de cuenca llamado por la Ley a conceder las pertinentes autorizaciones. Únicamente se limita a establecer un límite cualitativo que debe ser tenido en cuenta por aquél para la autorización del vertido. La norma autonómica no trata de supeditar el ejercicio de las competencias estatales sino únicamente regular el recurso pesquero y garantizar su protección. El art. 23.1 de la Ley de Pesca resulta expresión general de diversas disposiciones tanto comunitarias como estatales en las que se incorporan, desde ópticas distintas, la prohibición de deterioro de calidad de las aguas aptas para la vida de los peces"* (*vid.* Antecedentes de la Sentencia del TC 15/1998, de 22 de enero).

⁸³Fundamento jurídico 9º.

29/1985, de Aguas (arts. 92 a 100), 'incluye determinadas normas sobre los vertidos en aguas continentales que afectan a la policía demanial, pero que tienen el carácter de normas básicas de protección del medio ambiente, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 CE'. En consecuencia, el art. 23.1 de la Ley 1/1992, de Castilla-La Mancha invade la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente"⁸⁴.

Se impide, de este modo, el establecimiento de prohibiciones absolutas de realización de vertidos, so pretexto de protección de la fauna piscícola, que vulneren el sistema general de autorización administrativa previa por los Organismos de cuenca, declarado por el propio TC como legislación básica sobre protección del medio ambiente. A la luz de esta jurisprudencia, deberíamos cuestionar también la constitucionalidad del art. 31 Ley 8/1995, de 27 de abril, de pesca fluvial de Extremadura⁸⁵, cuyo redactado coincide sustancialmente con el precepto analizado de la Ley de Castilla-La Mancha. No deja de ser sorprendente, sin embargo, que el TC haya declarado la inconstitucionalidad del art. del art. 23.1 Ley de Castilla-La Mancha, por prohibir los vertidos perjudiciales a la pesca -máxime cuando el propio TRLA, en su art. 50.3, remite a la legislación general del medio ambiente y, en su caso, a la legislación específica, la regulación de la protección, utilización y explotación de los recursos pesqueros en aguas continentales, así como la repoblación acuícola y piscícola- y, en cambio, haya considerado conforme a la CE el art. 48.2.19, que permite a la Comunidad Autónoma sancionar vertidos a las aguas de basuras o desperdicios "siempre que las mismas puedan causar perjuicios a los recursos piscícolas"⁸⁶.

Otras Comunidades Autónomas, en cambio, han introducido prohibiciones relativas en esta materia. Así, la Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial de Galicia⁸⁷, prohíbe, en el apartado primero de su art. 24, "alterar la condición natural de las aguas con cualquier tipo de producto contaminante que dañe los ecosistemas fluviales, en especial la fauna piscícola, considerándose como tal todo aquel que produzca una alteración lesiva de las condiciones físicas, químicas o biológicas de las masas de aguas continentales"⁸⁸. Sin embargo, esta prohibición debe entenderse en relación con el sometimiento generalizado de toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación de las masas de aguas

⁸⁴Fundamento jurídico 9º *in fine*. El TC, en esta misma Sentencia, ha declarado también la inconstitucionalidad del art. 24.2 Ley de pesca fluvial de Castilla-La Mancha por configurar como absoluta la prohibición de "acumular residuos sólidos y escombros en orillas y cauces de aguas públicas que constituyan o puedan constituir una degradación de los mismos", recogida en el apartado a) del art. 97 TRLA (*ex art.* 89 LA, modificado por la LMLA). Señala el TC que "(...) al convertir en absoluta la prohibición contenida en dicha Ley estatal que (...) tiene la consideración de legislación básica de protección del medio ambiente, invade la competencia exclusiva que al Estado reconoce el art. 149.1.23 CE, lo que conduce a la declaración de su inconstitucionalidad" (fundamento jurídico 10º).

⁸⁵DOE núm. 57, de 16 de mayo de 1995. El art. 31 de esta Ley dispone que "Quedan prohibidos el abandono y los vertidos directos o indirectos de residuos o sustancias que alteren las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas de agua, salvo que no perjudiquen los recursos piscícolas".

⁸⁶*Vid.* el fundamento jurídico 13º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero. DELGADO PIQUERAS, F., "El régimen general de las aguas continentales y el especial de las aguas minerales y termales en Castilla-La Mancha", en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2000, p. 647, advierte de esta contradicción.

⁸⁷DOG núm. 151, de 5 de agosto de 1992.

⁸⁸Idéntica previsión se recoge en el art. 5.1 Ley 3/1998, de 11 de diciembre, de pesca fluvial de Asturias (BOPA núm. 291, de 18 de diciembre de 1998).

continentales a autorización administrativa. Por ello, en casos en que pueda producirse una colisión entre ambas previsiones y algún vertido pueda afectar a la riqueza piscícola o al ecosistema fluvial, se prevé la adopción de dos medidas. En primer lugar, el apartado segundo del art. 24 prevé que cuando no fuese posible armonizar los intereses piscícolas con los de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos, industrias y explotaciones que por su interés público deban ser preferentes, "los dueños y concesionarios quedarán obligados a acatar las disposiciones que dicte la Xunta de Galicia para conseguir que los vertidos no sobrepasen los parámetros establecidos por la CEE para los ríos de salmónidos, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación medio ambiental"⁸⁹. En segundo lugar, siempre que un vertido pueda afectar a la riqueza piscícola, el órgano competente para la concesión de la autorización administrativa deberá pedir al solicitante la presentación de un estudio que incluya análisis físico-químicos y biológicos que caractericen, a lo largo del año, la calidad del agua en la masa de agua afectada, así como una evaluación de los efectos del vertido y del grado de mantenimiento de unas condiciones mínimas para el desarrollo de la fauna acuática⁹⁰.

III.3.7. Las prohibiciones que afectan a los vertidos a sistema de saneamiento

Hasta ahora, nos hemos referido en este apartado, fundamentalmente, a las prohibiciones más importantes que atañen a los vertidos directos en aguas superficiales o a los vertidos (directos e indirectos) en aguas subterráneas. No podemos olvidar, sin embargo, que las Entidades Locales disponen de importantes competencias en orden a controlar los vertidos realizados a sistema de saneamiento local⁹¹. Como titulares del servicio público de saneamiento, las Administraciones Locales podrán controlar que los vertidos que se realizan a sus instalaciones no producen daños a las mismas -o incluso a sus trabajadores-⁹² y, por lo tanto, aprobar Ordenanzas reguladoras. Estas Ordenanzas, a fin de proteger los bienes de dominio público (alcantarillado, sistemas colectores y estaciones depuradoras de aguas residuales) que constituyen la base material del servicio público económico de evacuación y tratamiento de aguas residuales⁹³, suelen recoger algunas prohibiciones en relación a los vertidos realizados al alcantarillado o a los colectores que conducen a una estación depuradora de titularidad y gestión local.

Como puede imaginarse, dada su enorme cantidad, resulta imposible realizar un estudio pormenorizado de todas estas Ordenanzas aprobadas por las Administraciones Locales. Sin embargo, la lectura de algunas de ellas nos ha permitido comprobar la previsión frecuente de algunas prohibiciones respecto a aquellos vertidos que, por su naturaleza o peligrosidad, se consideran inadmisibles en la redes de saneamiento. Así, suele prohibirse totalmente la descarga directa o indirecta en las instalaciones de saneamiento de determinados productos

⁸⁹Idéntica previsión se recoge en el art. 5.2 Ley 3/1998, de 11 de diciembre, de pesca fluvial de Asturias.

⁹⁰Art. 77.3 Decreto 130/1997, de 14 de mayo de 1997, mediante el cual se aprueba el Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los ecosistemas acuáticos continentales (DOG núm. 106, de 4 de junio de 1997).

⁹¹*Vid. supra* capítulo II, apartado II.2.3.3, de la segunda parte de este trabajo e *infra* capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

⁹²GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 198.

⁹³*Vid. PERDIGÓ i SOLÀ, J.*, "El saneamiento de las aguas residuales", ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Valencia, 10, 11 y 12 de abril de 1997, p. 11.

altamente peligrosos⁹⁴; el vertido de aguas limpias al alcantarillado municipal cuando pueda adoptarse una solución técnica alternativa, por existir en el entorno de la actividad un cauce público o un colector de aguas pluviales⁹⁵; o el uso de agua por dilución en los vertidos - salvo los casos de vertido en situación de emergencia o peligro-⁹⁶. Asimismo, todas las Ordenanzas que hemos consultado recogen prohibiciones relativas, por cuanto prohíben la realización de vertidos a las redes de alcantarillado y otras instalaciones de saneamiento cuando, por sus características o concentraciones de contaminantes, superen determinados valores⁹⁷. Siempre que se sujeten a los límites normativamente establecidos, los vertidos podrán ser autorizados por la Administración Local correspondiente. Similares previsiones se recogen también en aquellas normas autonómicas que han regulado los vertidos a sistema de saneamiento⁹⁸.

⁹⁴*Vid.*, por ejemplo, el art. 93 Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Terrassa, aprobada definitivamente por el Pleno, en sesión de 27 de enero de 1994 y modificada posteriormente, en sesión de 25 de febrero de 1999. Este precepto prohíbe el vertido directo o indirecto en las instalaciones de saneamiento municipal de materias sólidas en cantidades o dimensiones que, ellas solas o por interacción con otras, produzcan obstrucciones o sedimentos que impidan el correcto funcionamiento de los colectores generales o dificulten los trabajos de conservación y mantenimiento; disolventes o líquidos orgánicos inmiscibles en agua, combustibles o inflamables como gasolina, petróleo...; sustancias sólidas potencialmente peligrosas como carburo, cloratos...; materias naturales y sintéticas persistentes que puedan flotar, permanecer en suspensión o hundirse y causar perjuicio al sistema de saneamiento; etc. *Vid.* también los arts. 23 Reglamento de vertido de aguas residuales de la EMSHTR, aprobada definitivamente por el Consejo Metropolitano el día 10 de febrero de 2000 (BOP de Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000); 97 Ordenanza General del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada definitivamente por acuerdo del Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999 (BOP de Barcelona núm. 143, Anexo I, de 16 de junio de 1999); 23 y 31 Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls (BOP de Barcelona núm. 245, de 11 de octubre de 1996); 4 Reglamento del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado del Ayuntamiento de Santa María de Palautordera; y 4 Ordenanza Municipal reguladora de los vertidos a la red de alcantarillado del Ayuntamiento de Suria (BOP de Barcelona núm. 247, de 15 de octubre de 1997).

⁹⁵*Vid.*, por ejemplo, arts. 96 Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Terrassa; 102 Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano del Ayuntamiento de Barcelona; 29 Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls; 7 Reglamento del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado del Ayuntamiento de Santa María de Palautordera; 7 Ordenanza Municipal reguladora de los vertidos a la red de alcantarillado del Ayuntamiento de Suria.

⁹⁶*Vid.*, por ejemplo, arts. 95 Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Terrassa; 25 Reglamento de la EMSHTR, de vertido de aguas residuales; 101 Ordenanza General del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona; 28 Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls; 7 Reglamento del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado del Ayuntamiento de Santa María de Palautordera; y 7 Ordenanza Municipal reguladora de los vertidos a la red de alcantarillado del Ayuntamiento de Suria.

⁹⁷*Vid.*, por ejemplo, arts. 97 Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Terrassa; 22 Reglamento de la EMSHTR, de vertido de aguas residuales; 96 Ordenanza General del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona; 24 Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls; 5 Reglamento del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado del Ayuntamiento de Santa María de Palautordera; 5 Ordenanza Municipal reguladora de los vertidos a la red de alcantarillado del Ayuntamiento de Suria.

Vid. sobre el régimen de sustancias contaminantes *infra* el capítulo V de la tercera parte de este trabajo.

⁹⁸*Vid.* el Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado (BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999); Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000); Decreto Foral de Navarra 55/1990, de 15 de marzo, por el que se establecen limitaciones al vertido de las aguas residuales a colectores públicos (BON núm. 38, de 28 de marzo de 1990); Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al

III.4. Los mecanismos que garantizan la efectividad de estas prohibiciones. El papel fundamental de la autorización administrativa

Hemos visto en los epígrafes anteriores un amplio elenco de prohibiciones, recogidas tanto en la normativa de aguas como en otras regulaciones conexas, que afectan a la realización de determinados vertidos. En la medida en que estamos ante prohibiciones creadas por las normas que imponen deberes de no hacer a los sujetos privados -o públicos-, resulta del todo necesario que la Administración garantice la efectividad de estas prohibiciones y, por lo tanto, asegure su cumplimiento⁹⁹. De lo contrario, quedarían en papel mojado. Por ello, la Administración debe disponer de los instrumentos adecuados que permitan imponer las limitaciones que toda prohibición conlleva. Entre ellos, la autorización administrativa, como técnica de control preventivo por excelencia, goza de una importancia trascendental, habida cuenta que permitirá a la Administración comprobar, con carácter previo a la realización del vertido, si incurre en alguna de las prohibiciones absolutas, en cuyo caso no podrá ser autorizado, o si no sobrepasa los límites de tolerabilidad derivados de las prohibiciones relativas, pudiendo, en consecuencia, otorgarse el correspondiente título habilitante. Así, la autorización o bien impedirá la realización de una actividad, en caso de ser denegada, o bien levantará la prohibición previamente establecida, si se otorga. Asimismo, la inexistencia de autorización cuando ésta sea necesaria, determinará la declaración de ilicitud posterior de conductas no previamente autorizadas¹⁰⁰.

Además de la potestad autorizatoria, que analizaremos detenidamente en los capítulos siguientes, la Administración dispone de otras potestades que le permitirán asegurar en todo momento la eficacia de las prohibiciones analizadas. Destacamos por su importancia, la potestad sancionadora, a través cuyo ejercicio puede reprimirse el incumplimiento de las prohibiciones analizadas, y la potestad de inspección y control. Mediante todos aquellos instrumentos incardinados en la actuación administrativa de control (inspecciones, verificaciones...), la Administración puede proceder a la fiscalización del cumplimiento del contenido de las prohibiciones fijado por las normas. La Administración entra a controlar el respeto de unos deberes impuestos por la legislación. Estamos, pues, ante "*intimaciones del cumplimiento de deberes impuestos por la Ley*"¹⁰¹. Tampoco podemos obviar la potestad de

sistema integral de saneamiento (BOCM núm. 269, de 12 de noviembre de 1993); y Ley de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento (BOPA núm. 137, de 14 de junio de 2002). Todas estas normas recogen la prohibición de realizar vertidos de determinadas sustancias (arts. 4, 14.1, 4, art. 5 y art. 7.1, respectivamente) y limitaciones en torno a las concentraciones máximas admisibles de contaminantes en las aguas residuales que se viertan a los sistemas de saneamiento (arts. 5.1, 14.2, 1, 6 y 6, respectivamente). Asimismo, el Decreto de Murcia y las Leyes de Madrid y de Asturias recogen la prohibición de dilución en los vertidos para conseguir niveles de concentración de contaminantes que posibiliten su evacuación [arts. 5.3, 6.2 y 7.2.a), respectivamente] y el Decreto de Navarra y la Ley de Asturias, la prohibición del vertido de aguas limpias (de refrigeración, pluviales...) a los colectores de aguas residuales, cuando pueda adoptarse una solución técnica alternativa, por existir en el entorno de la actividad una red de saneamiento separativa o un cauce público [arts. 5 y 7.2.b), respectivamente].

⁹⁹Señala SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Principios de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, pp. 285-286, que la creación reglamentaria de deberes para los sujetos privados va acompañada, normalmente, de la atribución a la Administración de algunas potestades, para asegurar su eficacia, entre las cuales destaca la potestad intimatoria, la potestad de requerimiento y la potestad sancionadora.

¹⁰⁰MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, p. 115.

¹⁰¹BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 1067

revisión y revocación de la autorización¹⁰², por cuanto permiten la reacción de la Administración frente a la realización de actividades prohibidas y no amparadas por la autorización administrativa. Asimismo, las prohibiciones pueden ser ejecutadas forzosamente por la Administración¹⁰³.

¹⁰²*Vid. infra* el capítulo VI de la tercera parte de este trabajo, en el cual, al hilo del estudio de la eficacia jurídica de la autorización de vertido se analizan las potestades administrativas de revisión y revocación de la misma.

¹⁰³BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 1072.