

## **CAPÍTULO IV. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO (I): LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS, OBJETIVOS Y FORMALES**

Una vez analizada la planificación hidrológica, como marco en el que se desenvuelve la intervención administrativa sobre los vertidos, y examinadas las prohibiciones existentes en nuestro ordenamiento jurídico en torno a los vertidos, ha llegado el momento de centrarnos en el estudio de la figura de la autorización administrativa de vertido. Este instrumento, íntimamente ligado a la prohibición, constituye en la actualidad uno de los ejes fundamentales de la intervención y control sobre los vertidos en el ordenamiento jurídico español. De ahí que dediquemos una parte de este trabajo a su análisis. La amplitud de los aspectos jurídicos a tratar en torno a la autorización administrativa de vertido nos ha planteado la conveniencia de dividir su estudio en diferentes capítulos, agrupados en función de la temática a tratar. De este modo, los cinco capítulos que siguen (IV a VIII, ambos inclusive) están destinados al examen del régimen jurídico de la autorización de vertido en el ordenamiento jurídico español. En el capítulo IV analizamos sus elementos; en el V, los estándares de contaminación, como elemento de modulación de la misma; en el VI, su eficacia jurídica; en el VII, las autorizaciones provisionales de vertido y la problemática de la regularización de los vertidos ilegales; y en el VIII, la espinosa cuestión de la naturaleza jurídica de la autorización de vertido.

Con este capítulo iniciamos, pues, la parte de la Tesis dedicada al análisis de la autorización administrativa de vertido. En él, una vez realizada una aproximación a la autorización de vertido como instrumento de prevención y control de la contaminación de las aguas (apartado IV.1), vamos a centrarnos en el análisis de sus elementos subjetivos, objetivos y formales (apartados IV.2, IV.3 y IV.4, respectivamente).

### **IV.1. La autorización de vertido como instrumento de prevención y control de la contaminación de las aguas y de preservación del medio ambiente**

Del amplio elenco de técnicas de intervención en manos de la Administración Pública para afrontar la problemática de los vertidos ocupa un lugar destacado la autorización administrativa, "*expresión patente del carácter preventivo e intervencionista del Derecho ambiental*"<sup>1</sup>. Este instrumento, de hondo arraigo en nuestro Derecho administrativo y ya conocido y aplicado para el control previo de los vertidos contaminantes con anterioridad a la LA, constituye una clara manifestación del principio de acción preventiva, constitucionalizado, en la actualidad, en el art. 174.2 (*ex art. 130 S.2*) TCE.

La autorización, como manifestación típica de la actividad administrativa de limitación o policía -también denominada de intervención-, constituye uno de los ejes técnico-jurídicos del Derecho ambiental<sup>2</sup>. Y ello es así porque es, sin lugar a duda, uno de los instrumentos

---

<sup>1</sup>JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 242-243.

<sup>2</sup>JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 242. En nuestro Derecho ambiental podemos hallar varios ejemplos de actividades sometidas a autorización administrativa. Así, aparte de la de vertidos en aguas continentales, destacamos, entre otras, la de vertidos en aguas marítimas, así como las autorizaciones recogidas en la Directiva IPPC (DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996); en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998); en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (BOE núm.

que mejor permite un control *a priori* por parte de la Administración, caso por caso, de las actividades potencialmente lesivas para el entorno<sup>3</sup>, y también un control *a posteriori* del ejercicio de las mismas. A través de la autorización se condiciona el ejercicio de tales actividades a la comprobación previa de su adecuación al ordenamiento jurídico y a la valoración del interés público afectado<sup>4</sup>. De este modo, a través del sometimiento a autorización administrativa, se garantiza que en todas aquellas actividades que pueden generar riesgos para el medio ambiente, estos riesgos no sobrepasen determinados límites de permisibilidad previamente establecidos por el ordenamiento jurídico<sup>5</sup>.

En el ámbito de la protección ambiental, la intervención administrativa ha girado hasta hace poco tiempo casi exclusivamente en torno a los técnicas clásicas de intervención (prohibición-autorización-inspección-sanción)<sup>6</sup>. En materia de vertidos, la autorización previa es ya una técnica de intervención que goza de una larga tradición en nuestro Derecho. Contemplada ya en 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 fábricas<sup>7</sup>, posteriormente se incluyó en el Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el cual se aprueba el RPAC<sup>8</sup> y en las Órdenes de 4 de septiembre de 1959, de 23

---

74, de 28 de marzo de 1989); en la Ley 15/1994, de 3 de junio, de régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente; en el RAMINP (BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 1961; rectificación de errores en BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1961 y BOE núm. 57, de 7 de marzo de 1962); y en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (BOE núm. 107, de 4 de mayo de 1964, rectificación de errores en BOE núm. 156, de 30 de junio de 1964). *Vid.* una reseña de las principales autorizaciones ambientales en LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 2ª edición, Madrid, Dykinson, 2001 [2000], pp. 330-362.

<sup>3</sup>PAREJO ALFONSO, L., en PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, 5ª edición, Ariel, Barcelona, 1998 [1990], señala que "es normal que cuando la intervención y, por tanto, la regulación jurídico-administrativa de libertades o derechos de los ciudadanos adquiere un determinado umbral de intensidad o mínimo de complejidad, se establezca, para asegurar su efectividad, la prohibición del ejercicio de los mismos sin un control administrativo preventivo, caso a caso, del cumplimiento de aquella regulación. El prototipo mismo de la técnica utilizada en estos casos es la autorización, cuyo otorgamiento (por comprobación de la regularidad del ejercicio pretendido) levanta la aludida prohibición" (p. 418).

<sup>4</sup>Así lo pone de manifiesto LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", *cit.*, p. 282.

<sup>5</sup>GÓMEZ RIVERO, M. C., *El régimen de autorizaciones en los delitos relativos a la protección del medio ambiente y ordenación del territorio (Especial referencia a la responsabilidad del funcionario concedente)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 12, pone de relieve cómo el régimen de autorizaciones administrativas surge como fórmula para conciliar dos intereses contrapuestos: por una parte, la necesidad de no paralizar el progreso tecnológico y las actividades económicas e industriales; por otra, la preservación del entorno urbanístico y medioambiental.

<sup>6</sup>NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, 1998, pp. 70-71, destaca cómo en los años setenta y ochenta el Derecho ambiental canaliza la protección ambiental, fundamentalmente, a través de medidas de policía administrativa, opción que hallaría su justificación no sólo en razones vinculadas a la reproducción rutinaria de un modelo de intervención pública utilizado ya en otros campos, sino también en las ventajas que presenta (mayor seguridad jurídica y posibilidad de control de la actividad administrativa, su adecuación para problemas que precisan solución a corto plazo y la garantía del principio de prevención).

<sup>7</sup>Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900.

<sup>8</sup>BOE 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).

de marzo de 1960 y de 9 de octubre de 1962<sup>9</sup>, sobre vertido de aguas residuales y perduró en la LA<sup>10</sup> y en el RDPH, recogiéndose en la actualidad en el TRLA<sup>11</sup>. Lo cierto es que, a pesar de las importantes modificaciones que para el Derecho de Aguas ha supuesto la LA y su última reforma a través de la LMLA, la autorización administrativa de vertido continúa siendo el instrumento en torno al cual se sustenta la protección de las aguas frente a la contaminación originada por vertidos (en buena medida, por imposición del Derecho comunitario, concretamente, por las Directivas 76/464/CEE -y Directivas de desarrollo- y 80/68/CEE). Conviene, sin embargo, realizar dos observaciones. En primer lugar, si bien la autorización de vertido es ya una técnica bien conocida en nuestro ordenamiento jurídico, ha evolucionado en los últimos años. Actualmente, estamos ante un instrumento fuertemente renovado y que apunta a nuevos horizontes (intervención autonómica, coordinación y unificación de las diferentes autorizaciones, integración de competencias sectoriales, flexibilización, ...). En algunos aspectos, la regulación vigente de la autorización de vertidos dista mucho de la contenida en el RPAC. El paso de los años y la evolución de la sociedad han hecho necesaria la adaptación de esta institución a los nuevos tiempos, marcados por un fuerte crecimiento industrial y económico y un progresivo deterioro del medio acuático que ha exigido una firme reacción normativa. Nuestro Derecho de Aguas tampoco ha permanecido ajeno a la decisiva influencia del Derecho comunitario, por lo que la regulación de los vertidos se ha visto intensamente condicionada por la intervención que sobre los mismos ha llevado a cabo la Comunidad Europea en el marco de la política ambiental. En segundo lugar, no puede obviarse que junto con la autorización existen en la actualidad otras técnicas de intervención administrativa, algunas de ellas más novedosas, que pueden tener un gran juego en aras a conseguir una protección efectiva de la calidad de las aguas y que actúan como complemento imprescindible de la misma (por ejemplo, el canon de control de vertidos, las medidas de fomento, los instrumentos de autorregulación...).

La autorización, que constituye una clara aplicación del principio de acción preventiva, continúa siendo hoy día una técnica central e imprescindible para la tutela de la calidad de las aguas. Constituye, además, el instrumento más común escogido en el Derecho comparado (Estados Unidos, Alemania, Inglaterra, Francia...) con la finalidad de prevenir y disminuir la contaminación de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, causada por los vertidos<sup>12</sup>. Esta autorización, que permite excepcionar la inicial prohibición de contaminar recogida en la legislación de aguas, pone en manos de la Administración un

---

<sup>9</sup>Publicadas, respectivamente, en BOE de 10 de septiembre de 1959; BOE núm. 80, de 2 de abril de 1960; y BOE de 23 de octubre de 1962, rectificado en BOE de 31 de octubre y 22 de diciembre del mismo año.

<sup>10</sup>BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985; corrección de errores en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1985.

<sup>11</sup>BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001.

<sup>12</sup>Así lo pone de manifiesto BURCHI, S., "Prevención de la contaminación de los recursos hídricos: tendencias en la legislación comparada y en el Derecho internacional", en *Revista de Derecho Ambiental* núm. 15, pp. 54-55. En Francia la autorización de vertido se impone con carácter general desde la Ley de 16 de diciembre de 1964, desarrollada por el Decreto 73-218, de 23 de febrero de 1973. La Ley de 3 de enero de 1992 sobre el agua, que ha reemplazado la anterior, continúa instituyendo, en su art. 10, un mecanismo general de autorización previa para los vertidos. *Vid.* PRIEUR, M., *Droit de l'environnement*, 4ª edición, París, Dalloz, 2001, pp. 536 y ss. y, más específicamente sobre la Ley de 3 de enero de 1992, SIRONNEAU, J., "La nouvelle Loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée", en *Revue Juridique de l'Environnement*, núm. 2, 1992, pp. 137-215.

poderoso instrumento de control que posibilitará tanto una intervención en la fase previa a la realización del vertido -y, por tanto, el control de las actividades que pueden ser potencialmente agresoras para la calidad de las aguas antes de que efectivamente se produzcan-, como en la fase posterior de ejercicio de la actividad. La Administración únicamente consentirá la realización de un vertido previo examen de su adecuación a los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Se garantiza, así, que en ningún caso va a excederse de los niveles de riesgo permisibles en el marco legal vigente. El otorgamiento de la autorización de vertido se erige en un requisito imprescindible para el lícito despliegue de la actividad cuya ausencia desencadenará las oportunas medidas de reacción (por ejemplo, el ejercicio de la potestad sancionadora). Y, además, una vez otorgada, la autorización creará una relación duradera entre la Administración otorgante y el sujeto autorizatario, a través de la cual podrá canalizarse un control permanente de los vertidos que se realicen en el medio acuático.

La funcionalidad de la autorización de vertido se refleja claramente en la Sentencia de 23 de junio de 1978<sup>13</sup>, cuyas afirmaciones siguen siendo plenamente válidas en la actualidad. En ella, el TS afirma

*"Que dentro de la esfera de los poderes de Policía que la legislación de Aguas otorga al Ministerio de Obras Públicas, se encuentran las autorizaciones administrativas para el vertido de las residuales a un cauce público, autorizaciones o permisos que implican una intervención de la Administración en la actividad de los administrados que ha de ser congruente con los motivos y fines que la determinen, por lo que sólo se deben conceder una vez demostrado en el expediente de su razón que reúna los requisitos legales, son por tanto, permisos administrativos por los que la Administración trata de garantizar el orden y la seguridad, condicionando el ejercicio de determinadas actividades o derechos como medidas preventivas o precautorias en relación con los intereses generales o públicos que el Órgano autorizante debe tutelar, lo que, en definitiva equivale a encauzar o condicionar el ejercicio de un derecho individual con los intereses generales, la autorización requiere pues, una previa comprobación de las circunstancias que rodean a la petición inicial de los interesados y comprobar las diversas situaciones que se ofrezcan en cada caso, para resolver dentro de los límites que fijan las normas jurídicas, en este caso el Reglamento de Policía de Aguas y su Cauces, que consigna la necesidad de obtener licencia administrativa para efectuar el vertido de aguas residuales a ese cauce público, señalando las condiciones a que ha de sujetarse la autorización para que con el vertido no se macule el interés tutelado que es la pureza de las aguas públicas y que no se produzcan daños a la salud pública (...)"*.

El papel central que ocupa la autorización de vertido en el ordenamiento jurídico español como instrumento de control de la contaminación de las aguas y preservación del medio ambiente justifica un análisis detallado de esta institución. Para articular una descripción completa del régimen jurídico de las autorizaciones de vertido en aguas continentales es necesario realizar un análisis detallado de cada uno de sus elementos característicos:

---

<sup>13</sup>Sentencia de 23 de junio de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 2188), considerando 2º. *Vid.* también la Sentencia de 10 de junio de 1981 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez; Aranzadi 5125), considerando 3º.

subjetivos, objetivos y formales<sup>14</sup>. Con esta finalidad, en este capítulo, analizaremos, en primer lugar, los sujetos intervinientes, tanto desde la vertiente de la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización, como del sujeto autorizatario (apartado IV.2). En segundo lugar, el objeto de la autorización de vertido, delimitando su finalidad y su causa, así como las actividades que quedan sujetas a la misma y los requisitos objetivos que recoge la legislación vigente en orden a su otorgamiento (apartado IV.3). Por último, en tercer lugar, abordaremos la vertiente formal, estudiando el procedimiento que debe seguirse para su obtención (apartado IV.4).

## **IV.2. Los elementos subjetivos: la Administración otorgante y el sujeto autorizatario**

En toda autorización de vertido en aguas continentales existe una relación jurídica que une a dos partes: Administración otorgante y autorizatario. Al estudio de estos elementos subjetivos dedicamos las páginas que siguen. En primer término, veremos cuáles son las Administraciones públicas que tienen atribuida la competencia para el otorgamiento de este tipo de autorizaciones (apartado IV.2.1). En segundo lugar, haremos referencia a los sujetos autorizatarios y señalaremos también las especialidades organizativas que a estos efectos contemplan el TRLA y el RDPH, así como la normativa autonómica existente en la materia (apartado IV.2.2).

### **IV.2.1. La competencia para el otorgamiento**

Dilucidar qué órganos administrativos son competentes para el otorgamiento de la autorización de vertido es una cuestión de importancia trascendental a la hora de ofrecer un análisis completo de esta figura, máxime cuando, como viene siendo habitual en la mayoría de sectores de la actividad administrativa, se han desatado importantes problemáticas competenciales en torno a quién ostenta legítimamente tal competencia. Si bien nos centraremos fundamentalmente en ver qué Administraciones gozan en la actualidad de la potestad de autorización de los vertidos en aguas continentales, hemos creído conveniente hacer una somera referencia al panorama competencial existente con anterioridad a la aprobación de la LA. Dicho análisis puede ser importante no sólo para la mejor comprensión de algunos de los problemas competenciales que plantea en la actualidad el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, sino también para valorar algunos de los cambios trascendentales que se han producido en esta sede.

#### **IV.2.1.1. Durante la vigencia de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879**

Inicialmente, la LA 1879<sup>15</sup> atribuyó el grueso de competencias sobre la policía de aguas al Ministerio de Fomento<sup>16</sup>. Como ha puesto de manifiesto QUINTANA LÓPEZ<sup>17</sup>, los

---

<sup>14</sup>En los estudios jurídicos sobre el acto administrativo es frecuente distinguir entre elementos subjetivos (Administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano), objetivos (declaración, contenido y objeto) y formales (procedimiento y forma de manifestación). *Vid.* por todos GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 10ª edición, Madrid, Civitas, 2000 [1974], pp. 544 y ss.

<sup>15</sup>Gaceta de Madrid de 19 de junio de 1879.

<sup>16</sup>Recuérdese el contenido del art. 226 LA 1879, que atribuía al Ministerio de Fomento "la policía de las aguas públicas y sus cauces naturales, riberas y zonas de servidumbre", facultándolo para dictar "las disposiciones necesarias para el buen orden en el uso y aprovechamiento de aquéllas". Véase *supra* el capítulo III, apartado III.1.2.2, de la segunda parte de este trabajo. Sobre el Ministerio de Fomento, *vid.* GUAITA, A., *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

Gobernadores civiles, como Delegados del Ministerio de Fomento en la provincia, recibieron ya importantes responsabilidades en este ámbito<sup>18</sup>. En desarrollo de la Ley, y,

---

Sobre el esquema organizativo en materia de aguas diseñado por la LA 1879, *vid.* FANLO LORAS, A., *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 55 y ss. Este autor pone de relieve cómo en la LA 1879 la base territorial de la Administración Hidráulica es la provincial, no existiendo "ningún atisbo (...) del hecho geográfico de la cuenca hidrográfica como marco para el desenvolvimiento de la acción administrativa de las aguas", aunque "bien tempranamente, junto a esa estructura organizativa de base provincial, se superpone otra de base territorial más amplia como sede de los servicios técnicos hidráulicos" (p. 58). Pone de relieve este autor, "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 58-59, cómo el concepto de cuenca hidrológica, o más exactamente, de divisiones territoriales al margen de las administraciones generales, que en algunos casos coinciden con las cuencas de los grandes ríos o abarcan pequeñas cuencas, no era desconocido en la legislación de aguas de la época, aunque su aplicación tenía una finalidad limitada. Sobre la competencia de los Servicios Hidrológicos provinciales, *vid.* también pp. 58 y ss.

<sup>17</sup>QUINTANA LÓPEZ, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987, p. 110.

<sup>18</sup>Diversos preceptos de la LA 1879 recogen competencias del Gobernador civil que, en opinión de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Suspensión de alumbramiento de aguas subterráneas y orden público", en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, 1975, se justificaban con claridad teniendo en cuenta "su carácter de órgano de la Administración de Fomento" y no acudiendo a su carácter de principal responsable del orden público (p. 221). Así, por ejemplo, el art. 172 atribuye al Gobernador de la provincia la competencia para autorizar a las empresas de ferrocarriles "las aguas públicas que sean necesarias para el servicio de los mismos, cuando el gasto de agua no hubiese de exceder de 50 metros cúbicos al día"; el art. 186, la competencia para autorizar el aprovechamiento de aguas públicas con destino a riegos, cuya derivación o toma deba verificarse por medio de presas, azudes u otra obra permanente, construida en los ríos, barrancos, arroyos y cualquiera otra clase de corrientes naturales "si la cantidad de agua que ha de derivarse o distraerse de su corriente natural no excediese de 100 litros por segundo", así como "la reconstrucción de las presas antiguas destinadas a riegos u otros usos"; el art. 210 le atribuía la competencia para autorizar el establecimiento por parte de los dueños de ambas márgenes de puentes de madera, destinados al servicio público en los ríos no navegables ni flotables; el art. 211, para autorizar el establecimiento "en los ríos meramente flotables", de "barcas de paso o puentes para poner en comunicación pública caminos rurales, o barcas de paso en caminos vecinales que carezcan de puentes"; y el art. 222, para conceder "aprovechamientos de aguas públicas para formar lagos, remansos o estanques, destinados a viveros o criaderos de peces, siempre que no se cause perjuicio a la salubridad o de otros aprovechamientos inferiores con derechos adquiridos anteriormente".

Sin embargo, en los Gobernadores civiles únicamente residía la competencia resolutoria, porque la tramitación material correspondería, a partir del Real Decreto de 14 de agosto de 1893, que regulaba la tramitación de los expedientes (Gaceta de Madrid de 17 de agosto de 1893), a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas (Desde el Real Decreto de 24 de diciembre de 1857, el territorio de la Península e Islas Adyacentes se dividió en tantas demarcaciones como provincias constituían la división administrativa, para el servicio general de Obras Públicas y al frente de las mismas había un Ingeniero Jefe). En efecto, aunque el art. 6 de esta norma establecía que serían los gobernadores civiles los que, en los asuntos de Fomento, dictarían las resoluciones finales, suprimía las Secciones de Fomento de los Gobiernos de provincia, pasando los asuntos a ser tramitados, en lo sucesivo "por los ingenieros jefes de los ramos a que correspondan, tratándose de Obras Públicas, Montes o Minas" (arts. 1 y 2). Como ha puesto de relieve FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, "No obstante esta atribución formal de la competencia al Gobernador Civil, la tramitación material de los expedientes corresponde a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas de la respectiva provincia. Queda así patente la tensión Administración general versus Administración especializada que al inicio de los años 30 del siglo XX se decantará por la creación de una Administración especializada (los Jefes de Agua de la cuenca)" (p. 57, nota al pie 20).

El Real Decreto de 6 de noviembre de 1903 (Gaceta de Madrid de 7 de noviembre de 1903) aclaró el sentido del art. 2 del Real Decreto de 14 de agosto de 1893 y dispuso que la tramitación de los expedientes en materia de aguas terrestres que hasta entonces se había encomendado a las Jefaturas de Obras Públicas y, en concreto, a los Servicios Hidrológicos creados en ellas, se despacharía en lo sucesivo por la Jefatura de las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, a excepción de los relativos a Baleares y Canarias y los de aguas que afectasen a los cauces públicos que en las provincias Vascongadas y Navarra desaguan en el Cantábrico, que "continuarán en su totalidad a cargo de los Ingenieros Jefes que hoy los tramitan e informan". Mediante Real Decreto de 31 de

por lo que hace referencia al tema de los vertidos, se concretaron en el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento de aguas públicas<sup>19</sup>. Esta norma atribuía al Gobernador civil la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertido de aguas sucias y materias residuales de cualquier género, procedentes de fábricas industriales, a los cauces públicos<sup>20</sup>. Posteriormente, el Gobernador civil iría perdiendo progresivamente esta competencia en favor de órganos especializados<sup>21</sup>. A partir del Decreto-ley de 16 de diciembre de 1931<sup>22</sup> se suprimió el Ministerio de Fomento<sup>23</sup> y se creó el de Obras Públicas -sucesor directo del anterior Ministerio de Fomento<sup>24</sup>-, órgano que concentraría, a partir de ese momento, la mayor parte de

---

diciembre de 1903 se devolvió nuevamente la competencia a las Jefaturas Provinciales. Sin embargo, el Real Decreto de 6 de noviembre de 1903, como ha destacado FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, constituye "la primera norma que abandona la demarcación provincial como base territorial para la estructuración de la administración de las aguas y que adopta la cuenca hidrográfica, como espacio territorial de los servicios hidrológicos especializados" (p. 64). De este modo, aunque la competencia administrativa en materia de aguas sigue formalmente atribuida al Gobernador Civil y se mantiene la demarcación provincial, los servicios especializados del Ministerio de Fomento abandonan el ámbito provincial para abarcar el de la cuenca hidrográfica, al situarse la competencia técnica en materia de aguas -ejercida por las Divisiones Hidráulicas- en el ámbito de la cuenca. Tal y como ha indicado FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, "Esta novedad, aunque fugacísima en el tiempo, se implanta definitivamente en 1906 y constituye una aportación decisiva en la historia de la organización administrativa de las aguas que ya no se abandona pese a la tensión competencial que se percibe en los dos primeros decenios del siglo en relación con los servicios administrativos provinciales (...) Este esquema organizativo (dualidad Gobiernos Civiles-Divisiones Hidráulicas) perdura, incluso tras la creación de las Confederaciones Hidrográficas, hasta 1932" (p. 177). *Vid. in extenso* sobre esta evolución de la Administración Hidráulica periférica en España, FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 64 y ss.

<sup>19</sup>Sobre este Reglamento *vid. supra* capítulo III, apartado III.1.2.3, epígrafes B. b), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>20</sup>Se imponía, sin embargo, oír con carácter previo a la Jefatura de Obras Públicas y, en su caso, al Consejo provincial de Sanidad. *Vid.* el art. 13 Reglamento sobre enturbiamiento de aguas públicas de 1900. Téngase en cuenta también el art. 6 de este Reglamento, que facultaba 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 hubiese de verterse en los cauces públicos, pudiese conceder el permiso de evacuarla.

<sup>21</sup>Un análisis detallado de la evolución de las competencias del Gobernador civil en materia de policía de aguas puede consultarse en QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, pp. 110-112. Con carácter general, sobre el desapoderamiento de los Gobernadores civiles en materia de aguas, *vid.* FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 125-126.

<sup>22</sup>Gaceta de Madrid de 17 de diciembre de 1931. Este Decreto-ley fue revalidado y convertido en Ley mediante la Ley de 26 de diciembre de 1931 (Gaceta de Madrid de 27 de diciembre de 1931).

<sup>23</sup>Sobre la fragmentación del Ministerio de Fomento y sus consecuencias en materia de aguas *vid.* QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, pp. 116-120.

<sup>24</sup>Así lo considera MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización en materia de aguas públicas", inicialmente publicado en *Revista de Administración Pública*, núm. 33, 1960, pp. 47-77, y posteriormente completado y recogido en su libro *Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, Tecnos, 1966, pp. 317 y ss (las citas se hacen a esta última obra). En opinión de este autor, p. 318 -también p. 321-, las referencias que la LA 1879 realiza al Ministerio de Fomento deben entenderse, en principio, referidas con carácter general al Ministerio de Obras Públicas, aunque el Ministerio de Agricultura conserve alguna función accesorio en relación con la administración de las aguas, en materia de pesca fluvial.

competencias sobre la policía de las aguas y, por lo que aquí nos interesa, la potestad autorizatoria sobre los vertidos<sup>25</sup>.

Con la desaparición del Ministerio de Fomento dejó de existir también la unidad en el conjunto de competencias relacionadas con la policía de las aguas. A partir del Decreto-ley de 16 de diciembre de 1931, el Ministerio de Obras Públicas pasa a ejercer las competencias genéricas sobre el agua<sup>26</sup>, en tanto que la Administración forestal, incardinada ya en el Ministerio de Agricultura<sup>27</sup> concentra las competencias sobre la pesca fluvial. Posteriormente, la Ley de Pesca Fluvial de 1942<sup>28</sup> reafirma las competencias del Ministerio de Agricultura en orden a la protección de las aguas, aunque desde la única perspectiva sectorial que constituye su objeto, esto es "la conservación, el fomento y el aprovechamiento de los peces y otros seres útiles que, de modo permanente o transitorio, habitan todas las aguas continentales, públicas o privadas"<sup>29</sup>.

Como corolario de la situación descrita va a quebrantarse el tradicional principio de unidad que había servido de base a la organización administrativa sobre las aguas y va a producirse una dualidad de competencias concurrentes sobre un mismo objeto físico: las correspondientes al Ministerio de Obras Públicas y las correspondientes al Ministerio de Agricultura, en detrimento de la eficacia de la actuación administrativa en este sector.

En este panorama de dispersión organizativa, la competencia resolutoria para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, que correspondía con anterioridad, como

---

<sup>25</sup>Aunque el Ministerio de Obras Públicas concentra el grueso de competencias sobre la administración de las aguas públicas, debe tenerse presente que también el Ministerio de Agricultura retiene algunas competencias sobre la pesca fluvial, en tanto que aprovechamiento de aguas, y, el de Industria, sobre las aguas subterráneas. Este reparto de competencias hidráulicas entre varios ministerios "aparte de casi inevitables conflictos entre ellos, es sin duda una rémora para el óptimo, coordinado y sistemático aprovechamiento y administración de las aguas, es decir, de una única materia" [GUAITA, A., *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1986 (1982), p. 123]. Sobre ello *vid.* también MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización...", en su libro "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", *cit.*, p. 318; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Suspensión de alumbramiento...", *cit.*, p. 211; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Las competencias administrativas en materia de aguas subterráneas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 72, 1973, pp. 24-25.

<sup>26</sup>*Vid.* también el Decreto de 4 de enero de 1932, por el que se reorganizan algunas dependencias del Ministerio de Obras Públicas (Gaceta de Madrid de 5 de enero de 1932) y la Orden Ministerial de 16 de agosto de 1932 (Gaceta de Madrid de 18 de agosto de 1932). El Decreto de 4 de enero de 1932 creó la Dirección General de Obras Hidráulicas, a la que corresponderían las obras y la explotación y policía de aguas.

<sup>27</sup>El art. 1 Decreto-ley de 16 de diciembre de 1931 disponía que el Ministerio de Economía Nacional pasaría a denominarse Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. Se declaran afectas a este Ministerio las Direcciones Generales de Agricultura, Industria y Comercio y las de Minas, Montes y Ganadería, que se segregan del antiguo Ministerio de Fomento. De este modo, la Dirección General de Montes pasa a incardinarse en el Ministerio de Agricultura y corresponden a la misma las funciones relacionadas con la pesca fluvial. Sobre las razones determinantes de la adscripción de la acción en materia de pesca fluvial a la Dirección General de Montes, *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización...", en su libro "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", *cit.*, pp. 321-324.

<sup>28</sup>BOE de 8 de marzo de 1942.

<sup>29</sup>Art. 1 Ley de Pesca Fluvial de 1942. *Vid.* también arts. 50 y ss.

hemos visto, a los Gobernadores civiles, se atribuye por la Ley de 20 de mayo de 1932<sup>30</sup> a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas en las provincias -Delegados provinciales del nuevo Ministerio de Obras Públicas-<sup>31</sup>. De este modo, se afianzan las competencias de los delegados ministeriales de Obras Públicas y pasan a ellos competencias que antes estaban atribuidas a los Gobernadores<sup>32</sup>. Unos meses más tarde, el Decreto de 29 de noviembre de 1932<sup>33</sup> distribuirá estas competencias entre diferentes órganos (Jefes de Obras Públicas de las Provincias, Jefes de Aguas de las Cuencas e Ingenieros Directores de los Puertos) y atribuirá el conocimiento de los expedientes relativos a "aguas" a los Jefes de Aguas de las Cuencas<sup>34</sup> como "*autoridad especializada que asume desde ese momento las competencias en materia de aguas en el ámbito de la cuenca*"<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup>Gaceta de Madrid de 21 de mayo de 1932. Para un análisis detallado de la Ley de 20 de mayo de 1932, *vid.* el trabajo de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Suspensión de alumbramiento...", *cit.*, pp. 222 y ss. Esta Ley ha sido derogada expresamente por la LA (*vid.* el apartado 1 de la Disposición derogatoria LA).

<sup>31</sup>El artículo único de esta Ley establecía que "Las facultades que en orden a la incoación, tramitación y resolución de expedientes relacionados con los servicios de Obras públicas estén ahora conferidas a los Gobernadores civiles, quedarán atribuidas, a partir de la promulgación de la presente Ley, a los Ingenieros Jefes de Obras Públicas en las respectivas demarcaciones". Sorprende, sin embargo, el hecho de que algunas sentencias del TS, con base en el art. 11 Reglamento sobre enturbiamiento de aguas públicas, continúen atribuyendo, con posterioridad, la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertido a los Gobernadores civiles. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 6 de octubre de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Jiménez Asenjo; Aranzadí 4164), en la que el TS considera que "(...) dado que los vertidos de esta naturaleza en los cauces públicos precisan la correspondiente autorización del Gobierno civil, ya que están prohibidos por los artículos 1 al 13 del Reglamento de 16 de noviembre de 1900 y el vertido de referencia carece de la autorización pertinente..." (considerando 3º). Posiblemente, la confusión proceda de la circunstancia de que este Reglamento estuviera efectivamente vigente hasta la aprobación del Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la tabla de vigencias a que se refiere el apartado 3 de la Disposición derogatoria LA (BOE núm. 2, de 2 de enero de 1986), pero debe tenerse en cuenta que su vigencia no debe considerarse al margen de la atribución de las competencias sobre policía de las aguas al Ministerio de Obras Públicas.

<sup>32</sup>Esta voluntad de reforzar el papel de los delegados del Ministerio atribuyéndoles competencias hasta ese momento ejercidas por los Gobernadores civiles, se expresa claramente durante la tramitación de la Ley de 20 de mayo de 1932. Concretamente, en la Exposición de Motivos que el Ministro de Obras Públicas incluyó en el Proyecto de Ley remitido a las Cortes (aunque al publicarse la Ley en la Gaceta apareció sin preámbulo alguno) se establecía lo siguiente: "Las leyes que regulan los diversos servicios de Obras Públicas o con ellos relacionados, así como también diversas disposiciones de categoría jurídica inferior, confieren a los gobernadores civiles determinadas facultades para resolver expedientes que afectan a dichos servicios (...) Debiendo dedicarse con preferencia la atención de los Gobernadores civiles a cuanto afecte al mantenimiento del orden público, no parece conveniente distraerla hacia actividades tan ajenas a esa su función característica, que exigen, si la firma resolutoria ha de ser algo más que el signo de un mero trámite, examen profundo y fatigoso. De otra parte, los ingenieros jefes que ahora se limitan a asesorar a los gobernadores, deben asumir la delegación del ministro en su respectiva demarcación, correspondiéndoles las resoluciones que ahora decretan aquellas autoridades" (hemos extraído el texto de esta Exposición de Motivos del trabajo de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Suspensión de alumbramiento...", *cit.*, pp. 226-227). Sobre el proceso de vaciamiento de las competencias administrativas de los gobernadores civiles y el parejo proceso de potenciamiento de los Delegados ministeriales de los diversos departamentos, *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Suspensión de alumbramiento...", *cit.*, pp. 221 y ss.

<sup>33</sup>Gaceta de Madrid de 1 de diciembre de 1932.

<sup>34</sup>El art. 1 Decreto de 29 de noviembre de 1932 establece que "Corresponde a los Jefes de Obras Públicas de las provincias, a los Jefes de Aguas de las cuencas y a los Ingenieros Directores de los puertos, dentro de sus respectivas demarcaciones, las atribuciones que la Ley de 20 de mayo de 1932 les confiere en cuanto a los expedientes relativos a los servicios que le están respectivamente encomendados". Esta atribución de competencias a los Jefes de Aguas de la cuenca tiene, en opinión de FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, un doble significado: "*En primer*

Se produce, de este modo, una duplicidad en las estructuras organizativas existentes en materia de aguas (Jefatura de Obras y Jefatura de Aguas) que se mantendría hasta la aprobación del Decreto de 10 de enero de 1947<sup>36</sup>, por el que se modifica la organización de Servicios Hidráulicos en la Península e Islas Canarias. Este Decreto procedió a una simplificación de la organización administrativa, superando las duplicidades existentes entre Jefaturas de Obras, por una parte, y Jefaturas de Aguas, por otra. Ambos organismos se fusionaron bajo una dirección única en Confederaciones y Servicios Hidráulicos<sup>37</sup>. Estos nuevos Servicios Hidráulicos unificados quedaron bajo la Dirección del Ingeniero Director, que ejercía, entre otras, las funciones anteriormente atribuidas a los Jefes de Aguas<sup>38</sup>.

---

*lugar, porque la competencia en materia de aguas se atribuye a un órgano especializado (el Jefe de Aguas de la Cuenca), que es Jefe de los servicios técnicos de la División Hidráulica de la Cuenca, que asume la competencia administrativa y la técnica en la materia. En segundo lugar, porque ya no existirá disparidad entre el ámbito territorial del órgano competente en materia de aguas (la demarcación provincial) y el ámbito territorial de los servicios técnicos (la cuenca hidrográfica)" (p. 178). Además, pone de relieve este autor cómo "Constituye ésta una innovación organizativa en la gestión del agua de extraordinaria importancia en la historia del Derecho de Aguas. Por vez primera en la historia, y ha de destacarse lo temprano de la fecha, 1932, se crea y sustantiviza una autoridad administrativa especializada en materia de aguas que extiende su competencia al ámbito de toda una cuenca hidrográfica, considerada en su unidad. Esta medida orgánica, de una modernidad fuera de toda discusión, se adelanta en varios decenios a los planteamientos organizativos que más tarde asumirán las declaraciones internacionales y doctrinales en relación con la gestión del agua" (p. 126). Téngase en cuenta, no obstante, el antecedente que supone el Real Decreto de 6 de noviembre de 1903, al adoptar la cuenca hidrográfica como espacio territorial de los servicios hidrológicos especializados.*

<sup>35</sup>FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 67-68.

<sup>36</sup>BOE núm. 16, de 16 de enero de 1947.

<sup>37</sup>El art. 1 Decreto de 10 de enero de 1947 dispone lo siguiente: "a) Los dos organismos que con la denominación de Jefaturas de Obras y Jefaturas o Comisarías de Aguas funcionan hoy separadamente en cada una de las Confederaciones y Servicios Hidráulicos, dependientes de la Dirección General de Obras Hidráulicas, quedarán fusionados bajo una dirección única desde la fecha que preceptúa este Decreto. b) En las Islas Canarias, los servicios hidráulicos, dependientes en la actualidad de las Jefaturas de Obras Públicas de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas, quedarán segregados de éstas para constituir servicios especializados con total independencia de aquéllas". La fusión se hizo, donde existían Confederaciones (Cuenca del Pirineo Oriental, Ebro, Júcar, Segura, Guadalquivir y Duero), mediante la integración en las respectivas Confederaciones. Donde no existían Confederaciones (División Hidráulica del Norte de España; y Servicios Hidráulicos del Tajo; del Guadiana y Cijara; y del Sur de España), la reunificación se hizo como Servicios Hidráulicos de la cuenca respectiva. Y en las Islas Canarias como Servicios Hidráulicos de las Islas Canarias Occidentales y Servicios Hidráulicos de las Islas Canarias Orientales.

<sup>38</sup>De acuerdo con el art. 3.b) Decreto de 10 de enero de 1947, el Ingeniero Director ejercía "en la totalidad de los servicios que (...) están encomendados a las Jefaturas de Obras y a las Jefaturas de Aguas o a la Comisaría del Segura [la Jefatura de Aguas de la cuenca del Segura se denominaba Comisaría de Aguas desde 1940. El Decreto de 26 de abril de 1940 (BOE núm. 121, de 30 de abril de 1940) disponía en el párrafo primero de su art. 1 que "La Comisaría de Aguas Delegada del Ministerio de Obras Públicas en la Cuenca del Segura, cuya demarcación comprende toda la de ese río, sus afluentes y la de los ríos, barrancos y arroyos que vierten en el Mediterráneo desde la divisoria Norte del barranco Mascarat, en Alicante, hasta la de Levante, del río Almanzora, es la autoridad superior única en materia de aguas en su jurisdicción, y como tal tiene conferidas por Ley de 20 de mayo de 1932 las atribuciones que tuvieron las autoridades locales o provinciales, en materia de aguas, sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas por Ley de 13 de junio de 1879. Deberá entender y conocer todas las cuestiones que se relacionen con el uso y disfrute del agua en cantidad, tiempo y forma, para resolver las que estén dentro de sus atribuciones y permitir con su informe a resolución superior las que no lo estén". *Vid.* también la Orden de 31 de julio de 1959, de aplicación del RPAC en la cuenca del río Segura (BOE núm. 185, de 4 de agosto de 1959)] (...) las funciones de primer Jefe, con todas las facultades y obligaciones que a éste corresponden según las disposiciones vigentes". De este

En este contexto organizativo, el RPAC, residencia la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en las Confederaciones y Servicios Hidráulicos -dependientes del Ministerio de Obras Públicas-<sup>39</sup>. En efecto, su art. 11, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa reguladora de la pesca fluvial -fundamentalmente, la Ley de 20 de febrero de 1942 y el Reglamento de 6 de abril de 1943<sup>40</sup>-, atribuye el poder de decisión para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido a las Confederaciones Hidrográficas o los Servicios Hidráulicos, aunque intentando armonizar el ejercicio de esta competencia con las que ya venían ejerciendo los servicios piscícolas, como veremos posteriormente.

Un año después, el Decreto de 8 de octubre de 1959<sup>41</sup> pondrá fin a la fusión competencial instaurada por el Decreto de 10 de enero de 1947 y restablecerá las Jefaturas de Aguas en las cuencas hidrográficas, bajo la denominación de Comisarías de Aguas<sup>42</sup>, configurando en materia de aguas una dualidad orgánica<sup>43</sup> que perdurará hasta 1985<sup>44</sup>, ya que en cada cuenca

---

modo, se sitúan en las Confederaciones, junto a funciones tradicionalmente confederales (elaboración de planes, ejecución y explotación de obras y prestación de servicios), las relativas a la tramitación y concesión de aprovechamientos que, hasta ese momento, habían ostentado las Jefaturas de Aguas.

<sup>39</sup>El art. 1 RPAC recoge como competencias del Ministerio de Obras Públicas "a) La policía de las aguas públicas y sus cauces, el deslinde de los cauces públicos de las corrientes de agua, tanto naturales como artificiales, y de sus márgenes, con las plantaciones que en ellas existan, así como de sus zonas de servidumbre (...); b) La policía de los cauces que, teniendo carácter particular, derivan por sus tomas de aguas públicas, al objeto de evitar el cambio de destino de ellas y que se derive, más caudal del concedido o que le corresponda; c) La vigilancia de las aguas de dominio privado limitada a lo que afecta a la salubridad pública o a la seguridad de las personas y de los bienes...". Por su parte, el art. 2 RPAC establece que las competencias atribuidas al Ministerio de Obras Públicas en materia de policía de las aguas "las ejercerán, por delegación del Ministerio de Obras Públicas, las Confederaciones Hidrográficas y demás Servicios Hidráulicos en que está distribuido el territorio nacional". Es el art. 3 RPAC el que concreta las funciones de estos Servicios, interesándonos especialmente, a los efectos de este estudio, la atribuida en el apartado a), consistente en el cuidado del exacto cumplimiento de la LA 1879 y disposiciones complementarias sobre su policía, especialmente las contenidas en este Reglamento.

Posteriormente, mediante la Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales, se desarrollaron las previsiones contenidas en el RPAC. El art. 2 de esta Orden disponía que "En los casos en que el vertido de aguas residuales no produzca los daños a que se refiere el artículo anterior [daño para la salud pública o para los aprovechamientos inferiores, tanto comunes como especiales], los Servicios Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas autorizarán tal vertido, previa información pública y con los informes exigidos en el párrafo tres del art. 11 del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958...". Asimismo, de acuerdo con el art. 4 Orden de 4 de septiembre de 1959, "cualquier alteración en el caudal de las aguas vertidas o en el grado de impurificación de las mismas por encima de los límites autorizados habrá de ser notificado a los Servicios Hidráulicos para obtener la correspondiente autorización complementaria".

<sup>40</sup>BOE de 8 de marzo de 1942 y BOE de 2 de mayo de 1943, respectivamente. El Reglamento de 6 de abril de 1943 ha sido modificado mediante Decreto de 13 de agosto de 1966 (BOE de 10 de septiembre de 1966).

<sup>41</sup>BOE de 12 de octubre de 1959. Este Decreto fue modificado posteriormente por el Decreto 2430/66, de 13 de agosto de 1966 (BOE de 29 de septiembre de 1966).

<sup>42</sup>Recuérdese que la denominación "Comisaría de Aguas" ya se había utilizado anteriormente. La Jefatura de Aguas de la cuenca del Segura se denominaba Comisaría de Aguas desde 1940. De acuerdo con el art. 1 Decreto 1740/1959, de 8 de octubre de 1959 las Comisarías de Aguas son "órganos del Ministerio de Obras Públicas, bajo la dependencia de la Dirección General de Obras Hidráulicas" y "se establecen tantas Comisarías de Aguas como Confederaciones, coincidiendo su jurisdicción con la de cada Confederación".

<sup>43</sup>La Exposición de Motivos de este Decreto justifica la nueva reorganización de competencias en materia de aguas en los términos siguientes: "La experiencia ha acusado, como más acertado el criterio de separación de funciones, y ello por dos motivos, uno de principio y otro práctico. La soberanía del Estado en materia de aguas públicas y su función fiscalizadora se desempeña mejor con independencia de otras acciones sobre todo si éstas resultan encuadradas en un organismo autónomo, como las Confederaciones, en que juegan intereses

habrá una Comisaría de Aguas -como servicio periférico del Ministerio de Obras Públicas-, que ejercerá las funciones generales sobre las aguas<sup>45</sup>, y una Confederación Hidrográfica -organismo autónomo<sup>46</sup>-, a la que corresponderá la competencia sobre las obras

---

que es preferible sean objeto de un control ajeno a su propia organización. A esta razón de principio hay que añadir el extraordinario volumen de los asuntos de aguas desde la aplicación de aquella soberanía estatal en la tramitación y otorgamiento de concesiones hasta la fiscalización desarrollada en el Reglamento de policía y sus cauces, y el control de todos los aprovechamientos hidráulicos desde la explotación del gran embalse hasta el vertido de aguas residuales, mereciendo destacarse esta labor del control que incluye las medidas de garantía de la seguridad de nuestras grandes presas y las que eviten la impurificación de nuestros ríos. Estas funciones requieren una atención permanente y una dirección propia, y por ello deben aislarse de la función confederal de formación de planes, ejecución y explotación de las obras y prestación de servicios, ante el temor de ser relegadas a segundo término dado su carácter, en general más lento y reposado frente a la urgencia de los problemas que las obras llevan consigo".

<sup>44</sup>En 1985 se aprobará el Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las Comisarías de Aguas y se modifica su estructura orgánica (BOE núm. 242, de 9 de octubre de 1985).

<sup>45</sup>El art. 3.B) Decreto de 8 de octubre de 1959 atribuye a las Comisarías de Aguas "la tramitación de los expedientes y la aplicación de las resoluciones que afecten a las aguas públicas y cauces de dominio público, servidumbres, deslindes, modulaciones, otorgamiento de concesiones de aprovechamientos de aguas públicas, autorizaciones y, en general, todo lo que guarda relación con los preceptos de la Ley de Aguas y disposiciones en materia de aguas, en cuanto sean de la competencia del Ministerio de Obras Públicas y no esté a cargo de las Confederaciones, pasando a los Comisarios de Aguas las facultades que a los Jefes de Aguas atribuye el Decreto de 29 de noviembre de 1932". A estas funciones se añaden por el Decreto 2430/1966, de 13 de agosto, otras anteriormente atribuidas a las Confederaciones por el Decreto de 8 de octubre de 1959: inspección de las obras del Estado y de explotación; realización de los aforos y estudios de hidrología en las cuencas respectivas; estudio del régimen de las corrientes; la previsión de crecidas; las obras de conservación de cauces; las autorizaciones, concesiones e inscripciones en los libros registros de aprovechamientos; las expropiaciones; y, en general, el ejercicio de todas las funciones soberanas en materia de aguas y cauces públicos, en cuanto sean de la competencia del Ministerio de Obras Públicas.

<sup>46</sup>Aunque el articulado del Decreto de 8 de octubre de 1959 no se refiere a la naturaleza jurídica de las Confederaciones Hidrográficas, la Exposición de Motivos se refiere a ellas como un "organismo autónomo". Posteriormente, esta calificación de organismo autónomo será ratificada por el Decreto 1348/1962, de 14 de junio (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1962), que clasifica a las Confederaciones Hidrográficas del Duero, del Ebro, del Sur, del Guadalquivir, del Guadiana, del Júcar, del Pirineo Oriental, del Segura, del Tajo y del Norte de España como organismos autónomos del grupo B, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición transitoria 5ª Ley de 26 de diciembre de 1958, de régimen jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1958; rectificación de errores en BOE núm. 4, de 5 de enero de 1959), que ordenaba la clasificación de todas las entidades estatales autónomas en alguno de los grupos que establecía dicha ley (organismos autónomos, servicios administrativos sin personalidad y empresas nacionales).

En los Servicios Hidráulicos (nombre que se utiliza para estos Servicios en las cuencas hidrográficas donde no se han constituido Confederaciones), las funciones se desdoblaron entre la Comisaría de Aguas y un Servicio de Obras Hidráulicas. En efecto, el art. 5 Decreto de 8 de octubre de 1959 dispone que "Se constituyen también Comisarías de Aguas en aquellas zonas del territorio nacional todavía no organizadas en régimen confederal. Estas Comisarías de Aguas, con las funciones definidas en los artículos anteriores, ajustarán los límites de su competencia territorial a los que actualmente tengan los Servicios Hidráulicos existentes, excepto la de las Islas Canarias, en que la demarcación territorial comprenderá sus dos provincias. Los Servicios Hidráulicos, que se denominarán Servicios de Obras Hidráulicas, conservarán las funciones que actualmente desempeñan, excluidas las que el presente Decreto asigna a las Comisarías de Aguas, organizándose en las Islas Canarias un solo Servicio de Obras Hidráulicas, independiente de las Jefaturas de Obras Públicas".

La Orden de 23 de octubre de 1959 (BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 1959) dispone que la Comisaría Central de Aguas quede integrada por tres secciones: Concesiones, Explotación y Vigilancia de Presas y de Aprovechamientos Hidráulicos.

hidráulicas<sup>47</sup>. De este modo, el Decreto de 8 de octubre de 1959, utilizando las palabras de MENÉNDEZ REXACH "*venía a constatar en el aspecto orgánico la ruptura del principio de unidad en la administración de las aguas y la consiguiente separación de funciones*"<sup>48</sup> En este contexto, las competencias atribuidas a las Confederaciones Hidrográficas en el RPAC y, por lo tanto, también la de otorgamiento de las autorizaciones de vertido, deben entenderse conferidas a las nuevas Comisarías de Aguas, a partir de la aprobación del Decreto de 8 de octubre de 1959<sup>49</sup>. Estas competencias atribuidas a las Comisarías de Aguas -originariamente a las Confederaciones y Servicios Hidráulicos- en relación a los vertidos van a concretarse, posteriormente, en la Orden de 9 de octubre de 1962, por la que se dictan normas complementarias para vertidos de aguas residuales<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup>A las Confederaciones Hidrográficas les corresponden, de acuerdo con el art. 3.A) Decreto de 8 de octubre de 1959 las competencias siguientes: "la formación de los planes de aprovechamiento de las cuencas hidrográficas de su jurisdicción, el servicio de aforos, el estudio, ejecución y explotación de obras propias, estatales o en régimen de cooperación, la prestación de servicios derivados de los anteriores, la cobranza de tasas y exacciones por explotación, la administración de sus bienes propios y la ponderación de los intereses a que afecta el uso de las aguas dentro del régimen confederal, así como el conocimiento e informe de las solicitudes de concesión de aguas públicas a los efectos de la compatibilidad con sus planes y el de las autorizaciones que guarden relación con obras a su cargo".

<sup>48</sup>MENÉNDEZ REXACH, A., "La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y la evolución posterior", 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, p. 504. En el mismo sentido FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 147-148, que constata cómo a partir de este Decreto la Administración periférica de las aguas vuelve a escindirse en dos organismos formalmente diferenciados: las Comisarías de Aguas, con funciones "soberanas" sobre las aguas, y las Confederaciones Hidrográficas y los Servicios de Obras Hidráulicas, cuya finalidad son las obras hidráulicas y los planes de aprovechamiento de las cuencas. Sobre las posibles causas de esta ruptura del principio de unidad de gestión y la vuelta a la dualidad orgánica en materia de aguas, *vid.* FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 145 y ss.

<sup>49</sup>Este Decreto fija entre sus funciones "la tramitación de los expedientes y la aplicación de las resoluciones que afecten a las aguas públicas y cauces de dominio público, servidumbres, deslindes, modulaciones, otorgamiento de concesiones de aprovechamientos de aguas públicas, autorizaciones y, en general todo lo que guarda relación con los preceptos de la Ley de Aguas y disposiciones en materia de aguas..." (véase el art. 3.B; este precepto dispone que pasarán a los Comisarios de Aguas las facultades que a los Jefes de Aguas atribuye el Decreto de 29 de noviembre de 1932), así como "la aplicación del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces" (art. 4.1) y "llevar el censo de aguas residuales de la cuenca hidrográfica, en la que se inscribirán las autorizaciones de vertidos de estas aguas" (art. 4.7).

La creación mediante el Decreto de 8 de octubre de 1959 de las Comisarías de Aguas obligó a modificar los preceptos del RPAC que encomendaban funciones a las Confederaciones y Servicios Hidráulicos, atribuyéndose estas funciones a las Comisarías de Aguas.

<sup>50</sup>Véase el apartado primero del art. 1 Orden de 9 de octubre de 1962, sobre normas complementarias para el vertido de aguas residuales, cuya dicción es la siguiente: "De acuerdo con lo señalado en el número 1 del art. 4 del Decreto de 8 de octubre de 1959, sobre Comisarías de Aguas en relación con los arts. 2, 3 y 11 del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, y de acuerdo también con lo que establece la Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales, corresponde a dichas Comisarías conocer de los asuntos referentes a esta materia propios de la competencia del Ministerio de Obras Públicas, con arreglo a las disposiciones vigentes, las que resolverán, previo informe de las Jefaturas del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 20 de febrero de 1942, y Reglamento de 6 de abril de 1943, y de las Jefaturas Provinciales de Sanidad conforme lo determina el art. 11 del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, de 14 de noviembre de 1958, y de las Delegaciones Provinciales de Industria, según establece el Decreto de 30 de noviembre de 1961, que reglamenta la instalación de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas".

Así pues, desde el Decreto de 8 de octubre de 1959, hasta la aprobación del Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las Comisarías de Aguas y se modifica su estructura orgánica<sup>51</sup>, el protagonismo para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido correspondía, con carácter principal, a las Comisarías de Aguas, órganos dependientes del Ministerio de Obras Públicas<sup>52</sup>. Sin embargo, a pesar de que la competencia nuclear se situaba en las Comisarías de Aguas, podían intervenir otros órganos dependientes de otros Ministerios<sup>53</sup>. En este sentido, la propia normativa reguladora de la policía de aguas exigía algunos informes previos al pronunciamiento de las Comisarías sobre la autorización de determinados vertidos<sup>54</sup>. Esta exigencia de informes previos se concretará en la Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales<sup>55</sup>, y en la Orden de 9 de octubre de 1962, sobre normas complementarias para el vertido de aguas residuales<sup>56</sup>, cuyo artículo primero centra las competencias para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en las Comisarías de Aguas, pero con exigencia de informes previos de las Jefaturas del Servicio

---

<sup>51</sup>Este Real Decreto justifica en su Exposición de Motivos la integración de las funciones de las Comisarías de Aguas en las Confederaciones Hidrográficas en los términos siguientes: "Es de general aceptación que la búsqueda de una concepción global debe confiarse, para facilitar la planificación y coordinación, a un único órgano de la Administración estatal con una serie de poderes y funciones descentralizados, atribuidos, a su vez, a Entes u Órganos de una misma naturaleza. Todo ello aconseja la integración de las Comisarías de Aguas en las Confederaciones Hidrográficas, quienes mantendrán las competencias que les están actualmente atribuidas más aquellas que la legislación vigente otorgaba a las Comisarías de Aguas".

<sup>52</sup>Véase art. 1 Decreto de 8 de octubre de 1959, que crea las Comisarías de Aguas y fija sus funciones.

<sup>53</sup>MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1977, p. 390, señala la posibilidad de intervención en el otorgamiento de las autorizaciones de vertido de otros órganos, como son los dependientes de los siguientes Ministerios: Ministerio de Industria, para autorizaciones industriales y concesiones mineras; Ministerio de Agricultura, en materia de pesca; Ministerio de Información y Turismo, en alojamientos de este tipo; Ministerio de la Gobernación, en cuanto a las competencias de las Jefaturas de Sanidad y de los Gobernadores civiles; Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, tratándose de industrias afectadas por el RAMINP; y Ministerio de la Vivienda, en cuanto a características tecnológicas de las edificaciones. En este caso, aboga este autor por la aplicación de las técnicas previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 para los casos de competencias concurrentes, concentrando la tramitación del expediente en la unidad administrativa más significativa -en este caso, las Comisarías de Aguas-, pero advierte cómo "*en la práctica se concitan intervenciones independientes, desconociendo determinados servicios las competencias de los restantes, o se vuelve la oración por pasiva atribuyéndose a otro Ministerio por razón de sus cometidos funcionales la responsabilidad de la tramitación de los expedientes. Así, en el caso de los alojamientos turísticos, el Decreto de 19 de diciembre de 1970 requiere el informe de las Delegaciones Provinciales de los Ministerios de Obras Públicas, Industria, Vivienda, Jefatura Provincial de Sanidad y Comandancia de Marina, que habrán de ser aportados para la autorización que corresponde a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Información y Turismo*" (pp. 390-391).

<sup>54</sup>Así, el RPAC preveía la exigencia de un informe previo por parte de la Jefatura Provincial de Sanidad y la Jefatura del Servicio Piscícola, para "el establecimiento de una industria cualquiera que origine materias residuales que puedan impurificar las aguas de un cauce público", así como para el "establecimiento de Sanatorios, Asilos, Residencias, Hoteles o edificios similares, cuyas materias residuales puedan contaminar las aguas". Véase el apartado 3 del art. 11 RPAC.

<sup>55</sup>Véase art. 2 Orden de 4 de septiembre de 1959.

<sup>56</sup>Véase el art. 1 Orden de 9 de octubre de 1962. MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 391-392 -nota al pie número 30-, ha puesto de relieve que el RPAC únicamente mencionaba los informes cumulativos de los Servicios de Sanidad, Piscícolas e Hidráulicos, siendo posteriormente las Órdenes de 4 de septiembre de 1959 y 9 de octubre de 1962 las que, con inferior rango, centrarían las competencias en las Comisarías de Aguas, pasando a segundo plano la intervención de los otros servicios.

Nacional de Pesca Fluvial y Caza, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 20 de febrero de 1942, de Pesca Fluvial y su Reglamento de 6 de abril de 1943<sup>57</sup>; de las Jefaturas Provinciales de Sanidad, conforme lo determina el art. 11 RPAC; y de las Delegaciones Provinciales de Industria<sup>58</sup>, según establece el RAMINP.

Se acude, pues, a una de las técnicas clásicas de coordinación interadministrativa para salvaguardar las competencias concurrentes de los diferentes Departamentos Ministeriales: los procedimientos conjuntos. De este modo, aunque el protagonismo en el procedimiento autorizatorio y la competencia para la resolución sobre el otorgamiento de las

---

<sup>57</sup>El art. 15 Decreto de 6 de abril de 1943, modificado por Decreto de 13 de agosto de 1966 prevé, en la tramitación de los expedientes de concesión de aguas del Ministerio de Obras Públicas, un informe previo del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza en el que se fijen las características cualitativas y cuantitativas en función de las circunstancias de orden biológico y económico que concurren en la masa acuícola y en la riqueza piscícola afectadas. Concretamente, en materia de vertidos, su art. 19, en su párrafo primero, establece que "En ningún caso se podrá otorgar la concesión de vertido de aguas residuales o de residuos de explotación industrial que puedan incorporarse a los cauces públicos si en el expediente de otorgamiento no figurara el preceptivo informe del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza". El TS ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la relación entre la competencia del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Obras Públicas, a través de las Comisaría de Aguas, respecto a las autorizaciones de vertido en la Sentencia de 30 de octubre de 1969 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Dionisio Bombín Nieto; Aranzadi 4931), en los siguientes términos: "*si bien la Administración es una, para el desempeño de sus múltiples actividades necesita valerse de diversos Organismos que en muchas ocasiones corresponden a Ministerios diferentes, como ocurre en este caso, pero ello no supone que las autorizaciones que la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial puedan conceder el vertido de la Empresa, impidan a la Comisaría de Aguas ejercer las facultades y obligaciones que le concede e impone el art. 11 del Reglamento de Policía de Aguas de 14 de noviembre de 1958, no solamente en defensa de la pureza de las aguas de los ríos para asegurar la salubridad de las poblaciones, sino también para defender la riqueza que el río lleva y el mejor aprovechamiento de las aguas y si la dirección de Pesca no puso ningún reparo al vertido de la Azucarera, es seguro que lo fue porque a la riqueza piscícola no le afectaba, pero ello no impide que pueda afectar a la potabilidad de las aguas con perjuicio a la salud pública, ni que la Comisaría de Aguas por aquella decisión, tenga que dejar incumplida la condición 2ª de la concesión, por la que se prohibía al concesionario alterar la composición y pureza de las aguas, por ser estas atribuciones de la exclusiva competencia de la Comisaría de Aguas, por lo cual este motivo de impugnación debe ser desestimado*" (considerando 4º).

Mediante el Decreto de 13 de mayo de 1953, por el que se aprueban normas para protección de la riqueza piscícola (BOE núm. 153, de 2 de junio de 1953), se estableció un peculiar sistema de arbitraje para aquellos casos en que existiese discrepancia entre el Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Agricultura en orden al otorgamiento de las autorizaciones correspondientes, previéndose la intervención en tales casos, del Consejo de Ministros. *Vid. supra* el capítulo III, apartado III.1.2.3, epígrafe A, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>58</sup>QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, se ha mostrado crítico con este trámite de informe de las Delegaciones Provinciales de Industria ya que, en su opinión, "*con este trámite se añade al expediente que tiene por objeto permitir o no el vertido de aguas residuales, el parecer del Departamento que más interés tiene en hacer desaparecer cualquier obstáculo al ejercicio de una actividad cuya responsabilidad, en términos de gestión pública ostenta*" (p. 120). Por su parte, MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, ha advertido sobre la dificultad existente para la coordinación de las Comisaría de Aguas con las Delegaciones Provinciales de Industria, ya que, por una parte, las Delegaciones de Industria deben emitir informe previo en el procedimiento de otorgamiento de autorización de vertidos, pero, por otra, "*se insertan a su vez en otro mecanismo coordinador paralelo, el arbitrado para autorizar actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, para las que el ordenamiento correspondiente remite al Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, al determinar que cuando medien vertidos de aguas residuales que supongan riesgo de contaminación no podrán autorizarse si no se han cumplido las condiciones señaladas en el Reglamento de Policía de Aguas. Parece, pues, que es requisito previo al otorgamiento de estas autorizaciones industriales el contar con la autorización de vertido de las Comisaría de Aguas y a su vez ésta se otorga teniendo presente el Informe del Ministerio de Industria, lo que puede constituir un auténtico círculo vicioso*" (p. 391).

autorizaciones de vertido se incardina en las Comisarías de Aguas, dependientes del Ministerio de Obras Públicas, se exige el previo informe de determinados órganos de otros Departamentos Ministeriales con competencias conexas. Además, la jurisprudencia ha reconocido el carácter indispensable de tales informes, lo que tiene una relevancia fundamental, ya que su ausencia puede invalidar el procedimiento autorizatorio<sup>59</sup>.

Sin embargo, esta concurrencia de competencias de diversos Departamentos ministeriales para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido suscitó en la práctica no pocos problemas. Los principales conflictos se plantearon entre el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura<sup>60</sup>. Tras la aprobación del RPAC, la Orden de 4 de septiembre de 1959, reguladora del vertido de aguas residuales, y el Decreto de 8 de octubre de 1959 que crea las Comisarías de Aguas, se inicia entre ambos Ministerios, utilizando las palabras de QUINTANA LÓPEZ, *"una carrera por la asunción absoluta de las competencias sobre la protección hídrica, tratando de desplazar las que, también con base normativa, venía ejerciendo el otro Departamento"*<sup>61</sup>. Este hecho se evidencia en la aprobación de sendas Órdenes Ministeriales relativas al vertido de aguas residuales: la de 23 de marzo de 1960, del Ministerio de Obras Públicas, y la de 8 de agosto de 1960<sup>62</sup>, del Ministerio de Agricultura. A través de esta última, el Ministerio de Agricultura, bajo el pretexto de proteger la riqueza piscícola, pretendía *"alcanzar el más completo control de las aguas públicas, prescindiendo totalmente de todos los demás aprovechamientos"*<sup>63</sup>. Ambas

---

<sup>59</sup>Véase al respecto la Sentencia del TS de 14 de abril de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Jiménez Asenjo; Aranzadi 1741), en la que el TS considera el informe de la Jefatura Provincial de Sanidad como *"trascendente"* y *"legalmente imprescindible"* (considerando 2º), aunque no exige un excesivo rigor formal en la elaboración de tales informes. Considera el TS que *"hay que tener en cuenta, en primer término, el carácter acentuadamente informal de las diligencias tanto administrativas como las del proceso Contencioso-administrativo, con el propósito de dotar de la máxima agilidad y rapidez al procedimiento de tal modo que los informes preceptivos en los referidos expedientes carecen de rigor formal que los invaliden por sí, bastando con que en ellos aparezca, expresa o tácitamente, la opinión de quien lo emita, en sentido afirmativo o negativo, y de ella pueda extraer racionalmente, una conclusión cierta y segura sobre el extremo en que el informe recaiga, ya que informar, significa, en esencia, enterar o dar noticia o cuenta o manifestar una opinión sobre una cosa"* (considerando 3º).

<sup>60</sup>Como ha puesto de manifiesto S. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, "Problemas de organización...", en "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", *cit.*, el Ministerio de Agricultura *"bajo el pretexto de proteger a la riqueza piscícola (...) va progresivamente extendiendo sus funciones en puntos concretos de la administración de las aguas públicas -deslindes de los cauces, extracciones de áridos, otorgamiento de autorizaciones de obras y aprovechamientos, etc.-, habiendo llegado incluso a pretender, por la citada Orden de 8 de agosto de 1960, un verdadero control en todo el régimen de explotación de los ríos"* (p. 327). Advierte este autor cómo, paradójicamente, las disposiciones normativas emanadas del Ministerio de Obras Públicas respetaban siempre, en principio, las funciones específicas del Ministerio de Agricultura, en tanto que este último al reglamentar esta materia *"acostumbra a crear una normatividad en la que de modo casi absoluto se prescinde de considerar los restantes aprovechamientos de aguas públicas, como si el único que de ellas se derivase fuese el de pesca"* (p. 326).

<sup>61</sup>QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 119.

<sup>62</sup>BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1960.

<sup>63</sup>MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización...", en su libro "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", *cit.*, p. 328. Este afán de asunción de competencias sobre el control de las aguas públicas se pone de relieve en diversos preceptos de la Orden de 8 de agosto de 1960. Así, deja en manos del Ministerio de Agricultura la determinación de la autoridad competente para autorizar todos los aprovechamientos de las aguas, cuando únicamente ostentaba esta competencia en relación con la pesca: el art. 5 atribuye a este Ministerio la competencia para establecer la clasificación de todas las

Órdenes Ministeriales fueron impugnadas por el Ministerio que consideraba vulneradas sus competencias. Es interesante destacar el pronunciamiento del Consejo de Estado en el Dictamen 27.299, de 22 de junio de 1961, en que considera procedente la declaración parcial de nulidad de ambas Órdenes Ministeriales<sup>64</sup>. Partiendo de la necesaria complementariedad de las competencias de estos dos Ministerios y del respeto de los ámbitos competenciales que las diferentes normas vigentes atribuyen a ambos, el Consejo de Estado considera que, si bien el régimen existente sitúa la competencia nuclear sobre el vertido de aguas residuales en el Ministerio de Obras Públicas, no pueden olvidarse las competencias que la legislación de pesca otorga al Ministerio de Agricultura. Esta circunstancia obliga a integrar esta competencia, especial y limitada, en el marco general de la LA 1879 y sus normas de desarrollo. A estos efectos, el Consejo de Estado considera adecuado el criterio de articulación de competencias entre ambos Departamentos Ministeriales, a través de la técnica de los preceptivos informes que deben emitir los Servicios Piscícolas -incardinados en el Ministerio de Agricultura-, con carácter previo al otorgamiento de las concesiones o autorizaciones que irroguen daños a la pesca fluvial. El resultado final de dicha confrontación entre ambos Ministerios fue, tomando como base el posicionamiento del Consejo de Estado, la declaración, por sendas Órdenes Ministeriales de Presidencia, de 20 de marzo de 1962, de la nulidad de pleno derecho de las normas 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 23 de marzo de 1960 -no por su contenido de fondo, sino únicamente por cuanto dichos preceptos no aclaran suficientemente la competencia que la Ley de Pesca atribuye a los Servicios Piscícolas en

---

masas de aguas continentales del territorio nacional (tipo A -masas de aguas continentales sometidas a protección especial-, B -aquellas cuyo estado actual y capacidad biogénica aconsejan una eliminación total previa de las alteraciones que padecen-, C -aquellas en las que por su estado actual, capacidad biogénica y aprovechamientos establecidos ya en las mismas sólo puede pretenderse aminorar los daños y perjuicios causados a su fauna y flora-, y D -aquellas en las que por su estado actual y aprovechamientos establecidos ya en las mismas, no resultará económico pretender la anulación o aminoración de los daños causados-); el art. 6 atribuye al Consejo de Ministros la competencia para autorizar en las masas del tipo A todo aprovechamiento que produzca cualquier alteración de sus condiciones biológicas, físicas o químicas; el art. 8 dispone que "solamente por acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe de la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, podrán ser concedidas las autorizaciones de alteración de las mismas", en las condiciones que se señalan por el Ministerio de Agricultura. El art. 9 obliga en las masas de aguas continentales de los tipos B y C a "todos los particulares, Empresas u Organismos de carácter privado, municipal, provincial o estatal, que puedan alterar con sus instalaciones, actividades o aprovechamientos de cualquier índole, las condiciones naturales, biológicas, físicas o químicas de dichas aguas, de sus cauces o de sus riberas" a "adoptar a su costa, siguiendo las prescripciones que a propuesta del Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza fije la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, aquellas medidas que anulen o contribuyan a aminorar en grado satisfactorio los daños y perturbaciones que puedan causarse". Por su parte, el art. 10 obliga a los "particulares, establecimientos, industrias, empresas y centros de producción de cualquier índole, estatales o privados, que alteren o pretendan alterar, directa o indirectamente, las aguas continentales dulces, salobres o saladas, sean corrientes o estancadas, los cauces de las mismas o sus riberas" a obtener las autorizaciones otorgadas por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial "independientemente de que dichas alteraciones sean consecuencia o no de una concesión o autorización administrativa de aguas públicas o privadas". De este modo, como ha señalado MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización...", en su libro "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", *cit.*, "toda la actuación del Ministerio de Obras Públicas -otorgamiento de concesiones, autorizaciones, etc- queda en suspenso, y los Proyectos y obras ya aprobados pueden ser libremente modificados por el Ministerio de Agricultura 'para disminuir los posibles daños que se causen a la pesca' " (pp. 329-330).

<sup>64</sup>Un comentario de la posición del Consejo de Estado puede verse en QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, pp. 119-120.

materia de aguas públicas<sup>65</sup>- y las normas 4 a 14 de la del Ministerio de Agricultura de 8 de agosto de 1960, por proceder, bajo la excusa de protección de la riqueza piscícola, a una fuerte intervención sobre las aguas públicas, prescindiendo de la consideración de todos los demás aprovechamientos y de la competencia del Ministerio de Obras Públicas.

Lo anteriormente expuesto evidencia cómo trasluce en el sistema anterior a la LA una enorme dispersión de competencias, materializada en la presencia de un conjunto de organismos públicos con funciones sobre la protección de la calidad de las aguas "*consecuencia del arrastre histórico, de victorias o compromisos entre diversos cuerpos de funcionarios y, en todo caso, orientando sus competencias desde perspectivas distintas*"<sup>66</sup>. No obstante, la competencia nuclear para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido la ostenta el Ministerio de Obras Públicas como derivación de las funciones de policía de las aguas que tiene atribuidas, aunque, como ha puesto de relieve DE MIGUEL GARCÍA, la unidad de gestión resulta distorsionada "*como consecuencia de las competencias que por razones sectoriales nuestro ordenamiento jurídico atribuye a otras unidades administrativas y organismos*"<sup>67</sup>. Todo ello sin olvidar que a este entramado debían añadirse las competencias que venían ostentando los Ayuntamientos, fundamentalmente, en cuanto al otorgamiento de las licencias municipales de apertura y a la gestión de la red de saneamiento a la que podían conectarse las industrias de la localidad<sup>68</sup>.

A continuación entraremos a analizar cómo ha quedado la cuestión de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido a partir de la LA, centrándonos en la regulación recogida en el TRLA, actualmente vigente. A pesar de los importantes cambios que esta Ley introduce en la materia que nos ocupa, veremos cómo algunos de los problemas o dificultades que hemos ido apuntando con motivo del examen de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido durante la vigencia de la LA 1879 (principalmente, la necesidad de coordinar las competencias sectoriales de diferentes órganos administrativos) continúan planteándose en la actualidad, aunque, evidentemente, el marco en que se suscitan es muy diferente.

#### **IV.2.1.2. En la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas**

La situación respecto a la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido ha cambiado sustancialmente a partir del nuevo régimen jurídico instaurado con la aprobación de la LA, modificada mediante la LMLA. Esta ley intenta superar la dispersión

---

<sup>65</sup>Prueba evidente de ello es la aprobación de la Orden de 9 de octubre de 1962, cuyo contenido coincide sustancialmente con la Orden de 23 de marzo de 1960, pero en la que se especifican de manera detallada las diferentes competencias reconocidas en la Ley de Pesca Fluvial a los Servicios Piscícolas. En este sentido MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Problemas de organización...", en su libro "Aguas Públicas y Obras Hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos", *cit.*, pp. 330-331, nota al pie.

<sup>66</sup>ÁLVAREZ RICO, M., "La contaminación de las aguas superficiales", en *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 1981, p. 380.

<sup>67</sup>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, p. 590.

<sup>68</sup>*Vid.* MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 390 y DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, p. 590.

competencial hasta ese momento existente mediante la proclamación del principio de unidad de gestión<sup>69</sup>. Este principio, recogido en la LA (actualmente, en el TRLA)<sup>70</sup>, implicará la atribución a una autoridad única de competencias anteriormente distribuidas entre diversos organismos, incluso pertenecientes a diferentes Ministerios, y su aplicación *"lleva consigo el ejercicio soberano de todas las funciones en materia de agua y cauces, porque responde a la naturaleza física de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico, que tienen un carácter unitario, impidiendo la división de su gestión y administración"*<sup>71</sup>.

A continuación, delimitaremos qué instancias administrativas tienen atribuida la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en el nuevo modelo de gestión diseñado a partir de LA y recogido, en la actualidad, en el TRLA. Para ello, en primer lugar, analizaremos con carácter general a qué Administración corresponde el otorgamiento de estas autorizaciones cuando los vertidos vayan a realizarse en aguas superficiales. En segundo lugar, señalaremos algunas particularidades que presentan las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas en cuanto a la competencia para su otorgamiento.

### **A. Los vertidos en aguas superficiales**

Antes de entrar a analizar qué organismos son los competentes para otorgar las autorizaciones de vertido en aguas superficiales, es necesario señalar que nos encontramos ante ámbitos competenciales distintos, según se trate de vertidos directos o indirectos, motivo por el cual hemos optado por analizar de forma separada la competencia para el otorgamiento de unos y otros.

---

<sup>69</sup>Como pone de relieve 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, *"el caos competencial en lo referente a la tramitación y otorgamiento de autorizaciones de vertido, que era una de las grandes fallas de la legislación anterior, ha quedado definitivamente superado a través de la instauración del principio de unidad de gestión"* (p. 70).

<sup>70</sup>El principio de unidad de gestión se recogía en el art. 13.1 LA (actualmente, en el art. 14.1 TRLA) entre los principios a los cuales debe someterse el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas. *Vid.* también art. 1.1 RAPA (BOE núm. 209, de 31 de agosto de 1988). La necesidad de aplicación del principio de unidad de gestión en materia de aguas también se recoge en el Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las Comisarias de Aguas y se modifica su estructura orgánica, en cuya Exposición de Motivos se establece lo siguiente: "En el momento presente (...) se observa una tendencia creciente, tanto en el plano de la legislación comparada como de las recomendaciones de los organismos internacionales, hacia la gestión unitaria de las aguas, lo que supone dentro del ámbito de la Administración del Estado, una organización tendente a la superación de la fragmentación de competencias entre diversos Entes y Organismos territoriales. Es de general aceptación que la búsqueda de una concepción global en la que se incluyan todos los elementos de la utilización del agua debe confiarse, para facilitar la planificación y coordinación, a un único órgano de la Administración estatal con una serie de poderes y funciones descentralizados, atribuidos, a su vez, a Entes y Órganos de una misma naturaleza" (párrafo segundo).

Esta unidad de gestión se ha hecho compatible con el criterio de la territorialidad a la hora de efectuar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, ARIÑO ORTIZ, G., *El Proyecto de Ley de Aguas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1985, p. 95 y QUINTANA LÓPEZ, T., "La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico", *cit.*, p. 139. Sin embargo, a pesar del principio de unidad de gestión, continúa existiendo en la actualidad una cierta dispersión orgánica, acrecentada, en gran medida, por las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de aguas u otras materias conexas.

<sup>71</sup>ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, p. 172.

### **a) Los vertidos directos: la aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica**

La competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos directos, en principio, se atribuye a la Administración Hidráulica correspondiente, en función de las reglas generales de distribución de competencias que rigen con carácter general en este ámbito<sup>72</sup>. Es, por tanto, de aplicación la doctrina sentada por el TC en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre<sup>73</sup>, que ha admitido la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso, para el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas<sup>74</sup>. De este modo, será competente para otorgar este tipo de autorizaciones la Administración del Estado, en caso de que se trate de vertidos a una cuenca intercomunitaria, o la Administración de las Comunidades Autónomas, en el supuesto de cuencas intracomunitarias. A continuación señalaremos el órgano concreto que ejerce esta competencia, tanto en el seno de la Administración estatal como de la autonómica.

### **a') En cuencas intercomunitarias: la competencia de las Confederaciones Hidrográficas**

Como hemos señalado, en el caso de cuencas intercomunitarias, la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertidos corresponde a la Administración del Estado<sup>75</sup>, que ejercerá su competencia a través de los Organismos de cuenca<sup>76</sup>, que se constituyen en

---

<sup>72</sup>Téngase en cuenta lo dispuesto en el art. 94 TRLA (ex art. 86 LA) y 235.1 RDPH: "La policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la Administración hidráulica competente".

<sup>73</sup>BOE de 23 de diciembre de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa. Véase al respecto *supra* el capítulo II, apartado II.1.1.3, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>74</sup>Véase el fundamento jurídico 15º de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

<sup>75</sup>El art. 17.d) TRLA [ex art. 15.d) LA] incluye entre las competencias que el Estado debe ejercer en relación con el dominio público hidráulico "el otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial, de una sola Comunidad Autónoma". *Vid.* también el art. 6.d) RAPA.

<sup>76</sup>El art. 24.a) TRLA [ex art. 22.a) LA] señala entre las atribuciones y cometidos de los Organismos de cuenca "el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, salvo las relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponderán al Ministerio de Medio Ambiente". Idéntica previsión se contiene en el art. 26.a) RAPA. Además de esta función relativa al otorgamiento de autorizaciones de vertido, el art. 24 TRLA (ex art. 22 LA) atribuye a los Organismos de cuenca otras funciones también relacionadas con los vertidos: "la inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico" (apartado b); "la realización de aforos, estudios de hidrología, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas" (apartado c); y "la definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica" (apartado e). *Vid.* también apartados b), c) y e) del art. 26 RAPA.

El art. 22.a) LA [actual 24.a) TRLA] ha sido objeto de interpretación en la Sentencia del TS de 31 de enero de 1996 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 464). El TS ha entendido que "(...) la excepción que a las competencias de las Confederaciones Hidrográficas en materia de autorizaciones y concesiones se establece en dicho artículo, hay que referirla exclusivamente a obras de interés general del Estado que se ejecuten en el dominio público hidráulico, pero no a la autorización de vertidos, aunque ellos deriven de obras del Estado fuera de tal demanio (...) La propia Ley de Aguas, sin ningún tipo de excepción, atribuye a la Confederación Hidrográfica competencia para tramitar y otorgar autorizaciones de vertidos -artículos 92 y siguientes- y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, también lo establece en su Capítulo Segundo del Título III. Ello además es consecuencia lógica del régimen legal sobre vertidos que se establece en dicho marco normativo, que impone un tratamiento unitario, al determinar la Ley, en su artículo 40, e), como comprensivo de los

las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y que reciben la denominación de Confederaciones Hidrográficas<sup>77</sup>. Concretamente, esta

---

*Planes Hidrológicos, 'las características básicas de la calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de las aguas residuales', lo que obliga a los Organismos de la Cuenca a llevar un censo de las entidades públicas o particulares que sean causantes de vertidos directos a cauces públicos, conforme al artículo 245.2 del Reglamento. La dependencia que la Confederación Hidrográfica tiene del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, es sólo a los efectos de su adscripción administrativa, pues como se preocupa de señalar el artículo 20 de la Ley, tales organismos son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, con plena autonomía funcional; todo lo cual no excluye que si para la autorización de vertidos es preciso realizar cualquier tipo de obras, el concesionario deba obtener la oportuna licencia de la Administración concedente de la autopista, cosa bien distinta de aquella otra autorización" (fundamento jurídico 2º).*

A pesar de que el grueso de competencias estatales relativas a los vertidos, entre ellas su autorización, se atribuyen a los Organismos de cuenca, es preciso resaltar también que algunas otras recaen en determinados órganos del Ministerio de Medio Ambiente. A este respecto, *vid. supra* capítulo II, apartado II.2.3.1, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>77</sup>De acuerdo con el art. 22 TRLA (*ex art. 20 LA*, modificado por la LMLA), "1. Los Organismos de cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, son Organismos autónomos de los previstos en el art. 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscritos a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente. 2. Los Organismos de cuenca dispondrán de autonomía para regir y administrar por sí los intereses que les sean confiados; para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su propio patrimonio; para contratar y obligarse y para ejercer ante los Tribunales todo género de acciones, sin más limitaciones que las impuestas por las leyes. Sus actos y resoluciones ponen fin a la vía administrativa. 3. Su ámbito territorial, que se definirá reglamentariamente, comprenderá una o varias cuencas hidrográficas indivisas, con la sola limitación derivada de las fronteras internacionales. 4. Los Organismos de cuenca se rigen por la Ley 6/1997, de 14 de abril, y demás disposiciones de aplicación a los Organismos autónomos de la Administración General del Estado, así como por la presente Ley y por los reglamentos dictados para su desarrollo y ejecución". *Vid.* también art. 24 RAPA. El art. 3.8.a) Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente dispone que las Confederaciones Hidrográficas se adscriben al Ministerio de Medio Ambiente, bajo la superior dirección de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas. Aunque en su redacción originaria el art. 20.1 LA se refería a las Confederaciones como "entidades de Derecho público", no se discutía su naturaleza jurídica de organismos autónomos, circunstancia que deriva de una serie de elementos, destacados por FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*: "*sus fines y funciones son competencia del Estado; su adscripción ministerial; la tutela orgánica sobre el staff directivo de la Confederación; su patrimonio, integrado fundamentalmente por bienes del Estado (demaniales o patrimoniales) adscritos a la Confederación; sus ingresos son de naturaleza pública (transferencias presupuestarias estatales y cánones por utilización del dominio público)*", sin que esta naturaleza quede contradicha "*por la presencia en los órganos confederales de representantes de las Comunidades Autónomas y de los usuarios, si bien ello le otorga una singularidad muy especial (organismos autónomos que responden al principio de representación y participación de los usuarios y beneficiarios de la gestión o servicio público)*", puesto que esta presencia '*externa*' es superior, incluso, a la de la Administración del Estado" (pp. 292-293). Esta naturaleza jurídica fue confirmada, además, por los Reales Decretos constitutivos de las distintas Confederaciones Hidrográficas (art. 1 de los Reales Decretos 924 a 931/1989, de 21 de julio, por los que se constituyen, respectivamente, las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, del Segura, del Guadalquivir, del Tajo, del Guadiana, del Duero, del Norte, y del Ebro -BOE núm. 178, de 27 de julio de 1989-), que las califican como organismos autónomos de carácter comercial, aunque según FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, la calificación más adecuada sería la de "*organismo autónomo de carácter administrativo*" (pp. 299-300). En relación a las Confederaciones Hidrográficas, véase, por todos, la obra de FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 183-308.

Aunque las Confederaciones Hidrográficas son un organismo incardinado en la Administración estatal, no puede dejar de mencionarse la participación autonómica en las mismas, canalizada a través de su incorporación en la Junta de Gobierno -órgano de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas-, en el Consejo del Agua de la Cuenca, y en el Consejo Nacional del Agua. Aunque esta participación no tenga relevancia en orden al otorgamiento de las autorizaciones de vertido, cuya competencia recae en el Presidente de la Confederación, sí la tiene en relación a otras competencias en materia de vertidos (por ejemplo, se

competencia se atribuye al Presidente de dicho organismo<sup>78</sup>, que la ejerce sobre la base de las propuestas elaboradas por las Comisarías de Aguas -que constituyen una de las cuatro

---

requiere informe preceptivo del Consejo del Agua para la suspensión temporal del vertido -art. 261.3 RDPH- o para la revocación de la autorización por incumplimiento de condiciones -art. 262.2 RDPH-; e informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua para la suspensión definitiva de la autorización -art. 261.4 RDPH- y para la suspensión de la actividad contaminante -art. 264.3-). En efecto, el art. 25.1 TRLA (*ex art.* 23.1 LA, modificado por la LMLA), y el art. 27 RAPA prevén que "Los Organismos de cuenca y las Comunidades Autónomas podrán establecer una mutua colaboración en el ejercicio de sus respectivas competencias, especialmente, mediante la incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno de dichos Organismos, según lo determinado en esta Ley"; el art. 35.2 TRLA [*ex art.* 33.2 LA] y 53.2 RAPA, que "Las Comunidades Autónomas, cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica, se incorporarán en los términos previstos en esta Ley al Consejo del Agua correspondiente para participar en la elaboración de la planificación hidrológica y demás funciones del mismo"; y el art. 19 TRLA (*ex art.* 17 LA) crea el Consejo Nacional del Agua como "Órgano consultivo superior en la materia" en el que, junto con la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, estarán representados los Organismos de cuenca, así como las organizaciones profesionales y económicas más representativas, de ámbito nacional, relacionadas con los distintos usos del agua" (*vid.* arts. 11 y ss. RAPA). La participación autonómica en la Junta de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas y en el Consejo del Agua se ha concretado en los arts. 4 y 5 Reales Decretos 924 a 931/1989, de 21 de julio, por los que se constituyen, respectivamente, las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, del Segura, del Guadalquivir, del Tajo, del Guadiana, del Duero, del Norte y del Ebro (BOE núm. 178, de 27 de julio de 1989). *Vid.* también el art. 3 Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo de 1987, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos (BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1987), el cual prevé que "En cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, las Comunidades Autónomas dispondrán de un plazo de tres meses para ejercitar su opción de incorporación a las Juntas de gobierno de los correspondientes Organismos de cuenca...". Algunas Comunidades Autónomas incluso han regulado su representación en los organismos de cuenca. Éste es el caso de Aragón, que aprobó la Ley 1/1996, de 24 de abril de 1996 (BOA núm. 49, de 29 de abril de 1996), de representación de la Comunidad en los Organismos de cuenca, hoy derogada por la 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).

Ya con anterioridad a la aprobación de la LA, ORTIZ DÍAZ, J., "Las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarías de Aguas ante las modificaciones de nuestro ordenamiento jurídico", en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, p. 2343, se había pronunciado sobre la conveniencia de existencia de representación de las Comunidades Autónomas en los órganos de Gobierno de las Confederaciones, aunque el Real Decreto 2414/1979, de 14 de septiembre (BOE núm. 251, de 19 de octubre de 1979) no incluía en las Juntas de Gobierno (*vid.* art. 4), ni en las Asambleas de las Confederaciones (*vid.* art. 2) representantes de las Comunidades Autónomas.

Precisamente, FANLO LORAS, A., "La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, destacando la participación autonómica, se refiere a las Confederaciones Hidrográficas como "lugar de encuentro institucional de Estado y Comunidades Autónomas" (p. 137). En su opinión, "la gestión de las aguas en las cuencas hidrográficas supracomunitarias constituye el único ejemplo, en nuestro sistema constitucional de delimitación de competencias, en que la supraterritorialidad no determina lisa y llanamente una atribución competencial pura al Estado, sino que, ahí radica la originalidad y singularidad organizativa de la gestión del agua (...), se ha creado un órgano ad hoc (las Confederaciones Hidrográficas), lugar de encuentro institucional, como he afirmado, del Estado y las Comunidades Autónomas afectadas y despojadas de la gestión individualizada de los cursos de agua que discurren por su territorio pero que se integran en cuencas hidrográficas supracomunitarias. Único ejemplo en nuestro panorama organizativo de creación de un órgano ad hoc para gestionar una materia que tiene incidencia supracomunitaria. Organismo que no es enteramente estatal -cierto que no es ésta la valoración hoy generalizada, que los considera organismos estatales- ni de las Comunidades Autónomas. Algo ha fallado en la experiencia reciente para que el carácter estatal haya destacado sobremanera y difuminado aquel significado institucional" (pp. 137 y 138).

<sup>78</sup>El art. 30.e) TRLA [*ex art.* 28.e) LA] contiene una cláusula residual mediante la cual se atribuye al Presidente del Organismo de cuenca "en general, el ejercicio de cualquier otra función que no esté expresamente atribuida a otro Órgano", con lo cual, como ha señalado FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, se "refuerza sobremanera su

unidades administrativas directamente dependientes del Presidente de la Confederación Hidrográfica<sup>79</sup>. Se trata de una competencia susceptible de ser delegada en el Comisario de Aguas<sup>80</sup>.

Si bien ésta es la regla general aplicable en cuanto a la competencia para el otorgamiento de autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias, debe tenerse en cuenta el matiz que en este punto introduce el art. 17.d) *in fine* TRLA [*ex art.* 15.d) LA]. Este precepto admite que la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma "podrá, no obstante, ser encomendada a las Comunidades Autónomas"<sup>81</sup>. De ello resulta

---

*posición institucional*" (p. 220). *Vid.* también art. 33.1.e) RAPA. En la medida en que la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertido no se atribuye expresamente a ningún otro órgano en el TRLA, corresponderá, por tanto, al Presidente del Organismo de cuenca. Esto se confirma en el art. 33.2 RAPA, que recoge expresamente entre las competencias del Presidente del Organismo de Cuenca las de "otorgar las concesiones y autorizaciones de aprovechamiento del dominio público hidráulico y las autorizaciones relativas al régimen de policía de aguas y cauces, excepto aquellas cuya resolución corresponda al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo" [apartado f)], así como "aplicar las normas del RDPH en materia de policía de aguas y sus cauces, incluido el régimen sancionador dentro de los límites de su competencia" [apartado g)] y "aplicar el régimen fiscal en materia de dominio público hidráulico" [apartado i)]. En iguales términos, el art. 2.2 Real Decreto 1821/1985, de 1 de agosto, por el que se integran en las Confederaciones Hidrográficas las funciones de las Comisaría de Aguas y se modifica su estructura orgánica, que recoge entre las competencias del Presidente de la Confederación "otorgar las concesiones y autorizaciones de aprovechamientos del dominio público hidráulico y las autorizaciones relativas al régimen de policía de las aguas y cauces de la cuenca hidrográfica" [apartado f)].

<sup>79</sup>El Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, por el que se determina la estructura orgánica dependiente de la presidencia de las Confederaciones Hidrográficas (BOE núm. 183, de 2 de agosto de 1989), cuyo ámbito de aplicación se extiende a las Confederaciones Hidrográficas del Norte, del Duero, del Tajo, del Guadiana, del Guadalquivir, del Segura, del Júcar y del Ebro, establece que, directamente dependientes del Presidente de las Confederaciones Hidrográficas, existen cuatro unidades administrativas: la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Secretaría General, y la Oficina de Planificación Hidrológica (art. 2). El art. 4 de este Real Decreto recoge como funciones de las Comisaría de Aguas, entre otras, las siguientes: las propuestas de otorgamiento de concesiones y autorizaciones referentes a las aguas y cauces de dominio público hidráulico, así como las de establecimiento de servidumbres, deslindes y modulaciones [apartado a)]; la llevanza del Registro de Aguas, del Catálogo de aguas privadas y del Censo de vertido de aguas residuales [apartado b)]; las propuestas de resolución en aplicación de las normas del RDPH, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, en materia de policía de aguas y sus cauces [apartado c)].

<sup>80</sup>El art. 9.1.a) Real Decreto 984/1989, de 28 de julio, permite al Presidente de la Confederación Hidrográfica, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 46.2 RAPA, delegar, total o parcialmente en el Comisario de Aguas, las funciones que se indican en los apartados 1.e), 2.e), 2.f), 2.g) y 2.i) del art. 33 RAPA, "debiendo esta delegación serlo en cada momento, sin posibilidad de delegar, simultáneamente, en dos autoridades diferentes una misma competencia".

<sup>81</sup>*Vid.* también, con idéntico redactado el art. 6.d) RAPA. En el Proyecto de LA presentado por el Gobierno (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-I, de 11 de febrero de 1985) se omitía cualquier referencia a la posibilidad de encomendar a las Comunidades Autónomas la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias. Es más, no existía un apartado d) en el art. 15. El apartado c) de este precepto incluía entre las competencias estatales "El otorgamiento de concesiones y autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma". A este precepto se presentaron diversas enmiendas, entre las cuales nos interesa destacar las 612 y 613 del Grupo Minoría Catalana. Estas Enmiendas proponían, respectivamente, dar una nueva redacción al apartado c) del art. 15 ("El otorgamiento de concesiones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma") e introducir un nuevo apartado d) ("el otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, salvo que se hubiera confiado en todo o en parte la gestión a la Administración de una Comunidad Autónoma"). El Grupo Socialista presentó una enmienda de transacción a la enmienda 613 de Minoría

que el Estado puede transferir a las Comunidades Autónomas la tramitación de los expedientes referentes a la autorización de vertidos, si bien reservándose, en todo caso, la facultad de resolución final de los mismos para mantener el principio de unidad de gestión del recurso en la cuenca hidrográfica<sup>82</sup>.

Esta posibilidad, prevista en el art. 17.d) *in fine* TRLA [*ex art. 15.d) in fine*], ha encontrado traducción efectiva en el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de obras hidráulicas<sup>83</sup>, para el supuesto de autorizaciones de vertido. En efecto, el apartado B.1, párrafo d), de esta norma establece que se traspasan a la Generalitat "la tramitación de las autorizaciones para vertidos en cauces públicos o para la utilización o

---

Catalana, incluyendo el redactado actual del apartado d) del art. 15, que fue finalmente aprobada. *Vid.* la intervención del Diputado Socialista Sáenz Lorenzo (DSCD, Sesión Plenaria, núm. 207, celebrada el viernes 17 de mayo de 1985, p. 9526).

Téngase en cuenta que el redactado del art. 17.d) *in fine* TRLA [*ex art. 15.d) LA*] es coherente con el del art. 24.a) TRLA [*ex art. 22.a) LA*], que contempla entre las atribuciones de los Organismos de cuenca "el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico...". Nótese que sólo se incluye el otorgamiento, pero no la tramitación de las mismas. Originariamente, el art. 22.a) del Proyecto de Ley (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-I, de 11 de febrero de 1985) recogía como competencia de los Organismos de cuenca "La tramitación y el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico...". La supresión en el texto definitivo de la LA del término "tramitación" responde a la aprobación de la enmienda 202 del Grupo Parlamentario Socialista, que suprime esta palabra con el objeto de posibilitar el ejercicio de esta competencia por las Comunidades Autónomas. Así resulta de la intervención del diputado socialista Sr. Sáenz Lorenzo (DSCD núm. 306, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, Sesión celebrada el jueves 9 de mayo de 1985, p. 9528).

<sup>82</sup>En este sentido ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 176. La parte final del art. 17.d) TRLA [*ex art. 15.d) LA*] ha sido objeto de análisis y comentario por parte de la doctrina científica. Así, FANLO LORAS, A., en "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, considera que la previsión contenida en este precepto acerca de la posibilidad de transferir a las Comunidades Autónomas la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico "*debe entenderse, en términos políticos, como el precio del apoyo prestado por el grupo parlamentario de Minoría Catalana al Proyecto de Ley, que además obtiene una generosa interpretación de las competencias que corresponden a la Generalidad en materia de aguas, que se materializa en el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña*" (p. 192, nota al pie 213). En opinión de este autor, esto supone no entender en todo su rigor las exigencias derivadas del principio de unidad de gestión del agua (p. 193). Sobre el sentido del apoyo parlamentario prestado por el Grupo de Minoría Catalana al Proyecto de Ley de Aguas también se ha pronunciado, con carácter general, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", inicialmente publicado en la *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 23-83, ahora recogido en su libro "Derecho de Aguas", *cit.* [la referencia se hace a este último], en los siguientes términos: "*La Ley de Aguas, como es sabido, se presenta, elabora y aprueba en un momento en el que el Gobierno dispone de una muy amplia mayoría parlamentaria. Se trata, sin embargo -según se dice-, de no imponer soluciones unilaterales. Aquél, aun no necesítandolo, busca el apoyo de otros grupos parlamentarios. Es planteamiento generalizado en el momento: Ley de Medidas de Reforma para la función pública, Ley de Autonomía Universitaria, etc. La Ley de Aguas se integra en este proceso, en el que participan significativa y decisivamente grupos políticos nacionalistas interesados directamente en la solución que precisamente recoge la ley. El tema competencial será así fruto directo de un acuerdo político*" (p. 415). Además, ello explica que precisamente Cataluña no se incluyera entre las Comunidades Autónomas que presentaron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley (fueron Galicia, Baleares, País Vasco y Cantabria).

<sup>83</sup>BOE núm. 22, de 25 de enero de 1986. Un análisis minucioso de este Real Decreto de Transferencias puede verse en SÁNCHEZ BLANCO, A., "Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, minas, montes)", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, pp. 3612-3616.

aprovechamiento del dominio público en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental. Las correspondientes propuestas de resolución con su condicionado, se elevarán al Organismo competente de la Administración del Estado y, si transcurrido el plazo de seis meses, no se hubiese comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo"<sup>84</sup>. Asimismo, el párrafo e) de este mismo apartado atribuye a la Generalitat "la función ejecutiva de la policía de aguas y cauces en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental bajo el superior control y supervisión del Organismo competente de la Administración del Estado". De las previsiones de este Real Decreto deriva una ampliación práctica de las funciones de la Generalitat, ya que se le otorgan competencias sobre cuencas que dependen directamente de la Administración del Estado, obviando la cuenca hidrográfica como criterio de distribución competencial<sup>85</sup>. Se ha encomendado, en definitiva, a la Comunidad Autónoma catalana la tramitación de las autorizaciones de vertido en las cuencas del Júcar y del Ebro<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup>Esta previsión fue recogida también en Cataluña en el Real Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de los preceptos de la Ley 5/1981, de 4 de junio, de evacuación y tratamiento de aguas residuales y la Ley 17/1987, de 13 de julio, de Administración Hidráulica de Cataluña (DOGC núm. 962, de 7 de marzo de 1988). Actualmente, esta previsión se recoge en la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua (DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999), cuyo art. 4.1.c) atribuye a la Generalitat "La administración, la gestión y el control de calidad de los aprovechamientos hídricos correspondientes a cuencas hidrográficas situadas en el territorio de Cataluña compartidas con otras Comunidades Autónomas, incluido el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y la tramitación hasta la propuesta de resolución de los expedientes que se refieran al mismo, en los términos establecidos por la legislación vigente en la materia, excepto el otorgamiento de concesiones de aguas".

EMBED 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, ha interpretado la previsión contenida en el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, sobre el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de obras hidráulicas como un ingenioso sistema de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma catalana, consistente en dar una intervención inicial a ésta en cuanto a la policía demanial, las autorizaciones de vertido o a la misma utilización del dominio público, supeditada a la posterior vigilancia del Estado o a un peculiar sistema de silencio administrativo -positivo para la Generalidad-. En opinión de este autor "*lo que hace el RD citado es instaurar fórmulas de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña no desprendiéndose el Estado, por supuesto, de ninguna competencia a él reservada sino que, solamente, se da una intervención inicial a la Generalidad que, a esos efectos, obra como una cierta 'Administración delegada' del Estado que puede desconocer -por la posición 'jerárquica' que en este ámbito propio inequívocamente tiene- las resoluciones previas de la Generalidad*" (nota al pie 29, pp. 58-59). En idéntico sentido se pronuncia FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, p. 320. También MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 398, nota al pie 38, que, sin embargo, critica que esta importante fórmula de colaboración, con un peculiar régimen de silencio positivo por parte de la Confederación Hidrográfica del Ebro a las propuestas que en relación con los recursos extracomunitarios pueda formularle la Administración Hidráulica de Cataluña, sólo se aplique a Cataluña y no a otras Comunidades Autónomas.

<sup>85</sup>ABAD, N., ARGULLOL, E., BAYONA, A., FERRET, J., FLORENSA, M. y SERRAHIMA, C., *El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i Urbanisme*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, 1988, p. 13, ponen de relieve los importantes matices que este Real Decreto introduce a la aplicación del criterio territorial y a la diferenciación entre los conceptos de "recursos" y de "aprovechamientos", a efectos de las competencias del Estado. En su opinión, este Real Decreto intenta buscar una solución de equilibrio entre los intereses generales y comunitarios, por lo que "*a canvi d'una major participació de la Comunitat Autònoma en l'àmbit dels aprofitaments que corren més enllà del territori de Catalunya, les competències sobre els recursos hidràulics interiors queden subjectes a la legislació general*

Sin embargo, estas previsiones no deben llevar al desapoderamiento competencial de la Administración estatal en este ámbito, ya que, anteriormente, la LA -tal y como fue interpretada por el TC en la sentencia 227/1988, de 29 de noviembre- y, en la actualidad, el TRLA, contemplan la autorización de vertido en cuencas intercomunitarias como una competencia en todo caso estatal y no autonómica. En consecuencia, la participación de las Comunidades Autónomas en la tramitación debe entenderse como un simple mecanismo de relación interadministrativa consistente en la intervención en un procedimiento competencia de otra Administración<sup>87</sup>.

### **b') En cuencas intracomunitarias: la competencia de las Administraciones Hidráulicas autonómicas**

---

*d'aigües de l'Estat i a l'aprovació de la planificació hidrològica pel mateix Estat" (p. 13). Este Real Decreto ha sido objeto de fuertes críticas por parte de diversos autores; entre ellos, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, en cuya opinión se ha extralimitado, ya que "la fórmula recogida en este Real Decreto va a ser además el punto de arranque para la sanción implícita del concepto de cuenca intracomunitaria; ello supondrá la atribución a la Comunidad de competencias en materia de recursos, aun no estando previstas en su Estatuto e, incluso, aun cuando expresamente tales competencias hubieran sido rechazadas. Cambio de rumbo, evidentemente significativo, respecto a todos los demás supuestos recogidos en los Decretos de transferencias; difícilmente explicable" (p. 398). También ABAD, N., ARGULLOL, E., BAYONA, A., FERRET, J., FLORENSA, M. y SERRAHIMA, C., "El desplegament autonòmic a Catalunya. Sectors d'Aigües, d'Arquitectura i Habitatge, de Carreteres, de Medi Ambient, de Ports i Costes, de Transports i Urbanisme", *cit.*, p. 18, cuestionan la corrección del procedimiento utilizado para ampliar extraestatutariamente competencias, con olvido de los procedimientos previstos en la CE y ponen de manifiesto la incerteza sobre la naturaleza y fundamento en estos casos de la competencia de la Generalitat. En idéntico sentido, SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 84, nota al pie 51 *in fine*.*

<sup>86</sup>Idéntica situación se ha producido en el caso del País Vasco, habiéndose encomendado la tramitación de las autorizaciones de vertido en las cuencas del Norte y del Ebro a esta Comunidad Autónoma. *Vid.* al respecto RODRÍGUEZ DE SANCHO, M. J., "La prevención y el control integrados de la contaminación", en FABRA, A. y BARREIRA, A., *La aplicación de la Directiva marco del agua en España: retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000, p. 176.

<sup>87</sup>Véase EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, pp. 55-59 y FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, p. 320. La utilización de este tipo de procedimientos para articular las diversas competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico no es ajena a nuestro Derecho. Nos hallamos, efectivamente, ante un ejemplo de uno de los instrumentos más importantes que existen para dar cauce a las relaciones entre Administraciones Públicas: los procedimientos conjuntos. Estos procedimientos suponen que en un determinado sector se produce una estrecha interrelación de las actuaciones que corresponden a las diversas Administraciones, de manera que, a través de ellos, se establecen interdependencias en las distintas intervenciones de las Administraciones implicadas, que pueden consistir en que una parte tramita y la otra resuelve, o una parte necesita pedir el informe (puede o no tener carácter vinculante) de la otra... En materia ambiental podemos encontrar algunos supuestos en que se utiliza la técnica de los procedimientos conjuntos; por ejemplo, aparte de en materia de aguas, en materia de costas, residuos... Sobre las relaciones interadministrativas en materia ambiental *vid.* ESTEVE PARDO, J., "Relaciones interadministrativas y participación municipal en la organización y gestión supralocal del medio ambiente", en la obra por él coordinada, *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 355-369; y CASADO CASADO, L., Memoria de investigación presentada para completar los 32 créditos correspondientes al Programa de Doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona del Bienio 1994/95-1995/96, dirigida por la Profesora Doctora Isabel Pont Castejón, *Las relaciones interadministrativas de colaboración en materia ambiental. Especial referencia a los sectores de residuos y costas*, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 1996.

En relación a los vertidos directos en cuencas intracomunitarias, del contenido de la Disposición adicional 2ª TRLA<sup>88</sup> se deriva que la competencia para el otorgamiento de su autorización se atribuye a las Administraciones hidráulicas de aquellas Comunidades Autónomas que, en su propio territorio y en virtud de sus EEAA, ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico, siempre que se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial. En estas Comunidades Autónomas, la competencia de otorgamiento de tales autorizaciones corresponderá al órgano administrativo que la tenga atribuida como propia según su normativa específica. Algunas de ellas, utilizando su potestad de autoorganización, y siempre dentro del marco de los principios generales establecidos en el art. 18 TRLA (*ex art. 16 LA*)<sup>89</sup>, se han dotado de una Administración Hidráulica general o sectorial<sup>90</sup>. Así lo han hecho Baleares, Canarias, Cataluña y Galicia. En cambio, otras Comunidades Autónomas, aunque disponen de cuencas intracomunitarias, aún no tienen una Administración Hidráulica propia (es el caso, por ejemplo, de Andalucía).

A continuación nos referimos a los órganos competentes para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en las Comunidades con cuencas intracomunitarias que se han dotado de una Administración Hidráulica propia: Baleares, Canarias, Cataluña y Galicia<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup>La Disposición adicional 2ª TRLA establece que "Las funciones que, de acuerdo con esta Ley, ejercen los organismos de cuenca en aquellas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, corresponderán a las Administraciones hidráulicas de aquellas Comunidades que en su propio territorio y en virtud de sus Estatutos de Autonomía, ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial". Idéntica previsión se recogía en la Disposición adicional 4ª LA.

<sup>89</sup>El art. 18.1 TRLA establece que las Comunidades Autónomas que en virtud de sus EEAA ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas intracomunitarias, ajustarán el régimen jurídico de su Administración Hidráulica a las siguientes bases: aplicación de los principios establecidos en el art. 14 TRLA (unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios; respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico; 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 garantizar que la representación de los usuarios en los órganos colegiados de la Administración Hidráulica no será inferior al tercio de los miembros que los integren. El sentido de este precepto se desprende claramente de la intervención del Diputado Socialista Sáenz Lorenzo durante la tramitación parlamentaria de la LA (DSCD, Sesión Plenaria núm. 207, celebrada el viernes, 17 de mayo de 1985): "En el artículo 16 no se entra en absoluto a dar competencias a Comunidades Autónomas que no las tengan en sus Estatutos. En este artículo lo que se hace es lo que tiene que hacer una ley del Estado, ya que una ley ordinaria no puede otorgar competencias a las Comunidades Autónomas. Lo que se hace es abrir la puerta a que, efectivamente, las Comunidades Autónomas que tengan cuencas intracomunitarias tengan la capacidad de autoorganizar su administración hidráulica. Por eso ni siquiera se dice que tenga que denominarse de una manera o de otra esta administración, sino que se establecen unos principios generales, muy generales, que pretenden no interferir en absoluto en las decisiones para que esas Comunidades con cuencas intracomunitarias y que tengan competencia por sus Estatutos puedan establecerla libremente. Creo que el planteamiento de la ley es generoso en el plano autonómico" (p. 9521).

<sup>90</sup>Utilizamos la terminología acuñada por el profesor EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, que en relación a las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas diferencia entre Administración Hidráulica general que "nace con vocación de generalidad, de reunir en sí misma el ejercicio de todas las competencias que puedan corresponder a la Comunidad autónoma respectiva" y Administración Hidráulica sectorial, especializada, normalmente encargada "de la gestión específica de un sector del dominio público hidráulico como es su saneamiento" (pp. 65-66).

<sup>91</sup>Nótese que, a excepción de Galicia, el resto de Administraciones Hidráulicas de estas Comunidades Autónomas dependen de los órganos autonómicos competentes en materia de medio ambiente.

También nos referiremos al caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco que, aun cuando no dispone de una Administración Hidráulica propiamente dicha, ejerce las competencias de gestión y control sobre las cuencas intracomunitarias a través de la Dirección de Aguas, incardinada en el Departamento de Transporte y Obras Públicas de esta Comunidad Autónoma.

Así, en Baleares, esta competencia, tras la desaparición del organismo autónomo de carácter administrativo "Junta de Aguas"<sup>92</sup>, recae en la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación

---

<sup>92</sup>La creación de la Junta de Aguas de las Islas Baleares se remonta a la Ley 11/1989, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 1990 (BOCAIB núm. 162, extraordinario, de 30 de diciembre de 1989). Esta Ley creó, a través de su Disposición adicional 11ª, una "Entidad autónoma de carácter administrativo cuya finalidad institucional es el ejercicio de todas las competencias que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tenga asumidas en materia de aguas, tanto públicas como privadas, y de aprovechamientos hidráulicos, y, en general, en todo lo que se refiere al dominio público hidráulico y a otras materias relacionadas con el tema". Posteriormente, mediante Decreto 106/1990, de 13 de diciembre (BOCAIB núm. 5, de 10 de enero de 1991), se reguló la organización y el régimen jurídico de esta entidad, que recibió la denominación de Junta de Aguas. *Vid.* art. 3 Decreto 106/1990, de 13 de diciembre de 1990 [Nótese que en este momento, anterior a la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE (BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 1992), la Comunidad Balear tenía muy limitadas sus competencias en materia de aguas. Esta circunstancia motivó que la Disposición transitoria 1ª Decreto 106/1990, de 13 de diciembre de 1990, estableciese en su apartado primero que "Mientras que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no asuma la plenitud de las competencias en materia de aguas establecidas en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, la Junta de Aguas de Baleares ejercerá las funciones y desarrollará las actuaciones que se asignan a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de obras hidráulicas suscrito el 28 de octubre de 1986"]. El Decreto 106/1990 permaneció vigente hasta su derogación por el Decreto 11/1994, de 13 de enero (BOCAIB núm. 15, de 3 de febrero de 1994), que regula la organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de Baleares [adaptado a las funciones y servicios transferidos mediante Real Decreto 115/1995, de 27 de enero, por Decreto 29/1995, de 23 de marzo (BOCAIB núm. 42, de 6 de abril de 1995)]. Adscritas a la Junta de Aguas, creada para la gestión integrada de las aguas, en la Administración Hidráulica balear encontramos también el Instituto Balear de Saneamiento (IBASAN), cuya misión es atender las necesidades superiores de dotar de la mejor infraestructura posible para la depuración de las aguas residuales, y el Instituto Balear del Agua y la Energía (IBAGUA), cuya finalidad es atender las necesidades de agua en cantidad y calidad adecuadas para el abastecimiento de las poblaciones. La Ley 11/1989, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 1990, mantuvo, con personalidad jurídica propia, el IBASAN [creado mediante Decreto 27/1989, de 9 de marzo (BOCAIB núm. 40, de 1 de abril de 1989), modificado por Decreto 65/1990, de 28 de junio de 1990 (BOCAIB núm. 84, de 12 de julio de 1990) y Decreto 97/1990, de 14 de noviembre (BOCAIB núm. 146, de 29 de noviembre de 1990)], entidad de derecho público que actúa en régimen de derecho privado y cuyo objetivo genérico es la promoción, construcción y explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales, así como de las obras, instalaciones y servicios complementarios que sean necesarios, y creó "una entidad de derecho público que actúa en régimen de derecho privado cuya finalidad institucional es el estudio, proyecto, construcción y explotación de obras de captación, tratamiento, incluida la potabilización, regulación y distribución de aguas y de conservación y mejora de los cauces, así como de las obras, instalaciones y servicios complementarios que sean necesarios" (IBAGUA). El Decreto 11/1994, de 13 de enero, regula estas dos entidades. *Vid.* también el Decreto 9/1994, de 13 de enero, de constitución y organización como empresa pública del Instituto Balear del Agua, modificado por Decreto 133/1996, de 28 de junio de 1996 (BOCAIB núm. 86, de 9 de julio de 1996). Posteriormente, este Decreto ha sido derogado por el Decreto 58/1998, de 29 de mayo (BOCAIB núm. 75, de 9 de junio de 1998), modificado, a su vez, mediante el Decreto 204/1999, de 17 de septiembre (BOCAIB núm. 119, extraordinario, de 22 de septiembre de 1999).

La Junta de Aguas se configuraba en el Decreto 11/1994, de 13 de enero, como "Entidad Autónoma de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado y de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, adscrita a la Conselleria de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de esta Comunidad Autónoma, a través de la Dirección General de Obras Públicas, que tiene plena capacidad

del Territorio y Litoral. En Canarias, en los Consejos Insulares de Aguas<sup>93</sup> -bien en la Junta de Gobierno, en el Presidente, o en el Gerente<sup>94</sup>-, creados en cada isla "como entidad de

---

para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo que se dispone en este Decreto" (art. 5). Posteriormente, a partir de la Orden de 18 de junio de 1996, por la que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral (BOCAIB núm. 75, extraordinario, de 19 de junio de 1996), complementada por la Orden de 1 de agosto de 1996 (BOCAIB núm. 104, de 20 de agosto de 1996), se adscribió a esta Consejería la Junta de Aguas. Esta entidad se organizaba en órganos de gobierno (el Presidente y la Junta de Gobierno), órganos de participación y de planificación (el Consejo General del Agua de Baleares, las Juntas Insulares de Explotación de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera) y órganos de gestión (Dirección Técnica, con rango de Departamento y Departamento Jurídico-Administrativo, con idéntico rango). *Vid.* arts. 8 a 20 Decreto 11/1994, de 13 de enero.

El art. 6.1 Decreto 11/1994, de 13 de enero, establecía que correspondía a la Junta de Aguas "el ejercicio de las competencias que la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tenga asumidas en materia de aguas, tanto públicas como privadas, y de aprovechamientos hidráulicos y, en general, en todo lo que se refiere al dominio público hidráulico y a otras materias relacionadas con él, en el marco de las previsiones constitucionales y estatutarias". De acuerdo con el art. 6.2, apartados e) y f), Decreto 11/1994, de 13 de enero, son funciones de la Junta de Aguas "la tutela, la administración y el control del dominio público hidráulico y la inspección y vigilancia de los aprovechamientos hidráulicos, en el ámbito competencial de esta Comunidad Autónoma", así como "la policía de aguas, en general, y la vigilancia y control de las autorizaciones y concesiones relativas al dominio público hidráulico, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares". Concretamente, el art. 10.3.1 Decreto 11/1994, de 13 de enero, recogía entre las atribuciones propias del vicepresidente de la Junta de Aguas de Baleares, la de "otorgar las autorizaciones y concesiones relativas a aguas y aprovechamientos hidráulicos, así como al régimen de policía de las aguas y sus cauces, y cuantas otras se refieran al dominio hidráulico en general, que sean competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares". Por su parte, se atribuía al Jefe del Departamento Jurídico-Administrativo la "tramitación y seguimiento de los expedientes para el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en las materias de competencia de la Entidad, con aplicación del principio de unidad del expediente, así como tramitación y seguimiento de los expedientes sancionadores incoados por infracción en dichas materias" [art. 16.2.a) Decreto 11/1994, de 13 de enero].

Posteriormente, la Ley 4/1996, de 19 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para 1997 (BOCAIB núm. 162, de 31 de diciembre de 1996), en su Disposición adicional 5ª, extinguía la Junta de Aguas de Baleares como organismo autónomo de carácter administrativo, convirtiéndola en órgano sin personalidad jurídica, "tanto en sus relaciones internas como externas frente a terceros, en este último supuesto, como organismo de cuenca y órgano participativo de todos los sectores implicados en materia hidráulica, integrándose sus medios económicos, personales y materiales en la Conselleria de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral". A partir de ese momento, debe entenderse que la competencia de otorgamiento de las autorizaciones de vertidos se ejerce directamente por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Litoral.

<sup>93</sup>La Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas, de Canarias (BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990), regula la Administración Hidráulica en su Título primero (arts. 6 a 23). Su art. 6 dispone que las competencias y funciones administrativas de esta Comunidad Autónoma en materia de aguas serán ejercidas por el Gobierno de Canarias, las Consejerías competentes del Gobierno; los Cabildos Insulares, en cuanto entidad a la que quedan adscritos administrativamente los Consejos Insulares de Aguas; y los Consejos Insulares de Aguas, que ejercerán en cada isla las funciones que la legislación general confía a los Organismos de cuenca y las competencias que les otorga esta ley. La Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas, crea la figura de los Consejos Insulares de Aguas, con la finalidad de establecer, dadas las notorias diferencias existentes entre unas y otras islas -cada isla constituye una cuenca hidrográfica-, una Administración insular, especial y participada por todos los sectores, públicos y privados, que intervengan en su ordenación, aprovechamiento, uso y gestión.

Dentro de este entramado organizativo, corresponden a los Cabildos Insulares -órganos de gobierno y administración de las Islas- las funciones relativas a la "administración insular de las aguas terrestres" [art. 8.1.b) Ley 12/1990, de 26 de julio], si bien "dichas competencias y funciones se ejercerán a través de los Consejos Insulares de Aguas" (art. 8.1 *in fine* Ley 12/1990, de 26 de julio). El art. 8.2 de esta Ley reserva, sin embargo, algunas competencias a cada Cabildo, en relación con su Consejo Insular: "a) La elaboración y las aprobaciones inicial y provisional de sus Estatutos; b) La aprobación del presupuesto; c) La aprobación provisional del Plan Hidrológico Insular; d) Nombrar a sus representantes en los órganos de gobierno del Consejo". El art. 2 Decreto 158/1994, de 21 de julio (BOCAN núm. 92, de 28 de julio de 1994), de transferencias de funciones de la Administración de la Comunidad autónoma a los Cabildos Insulares en

---

materia de aguas terrestres y obras hidráulicas -aprobado de conformidad con el art. 8 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, y la Disposición adicional 1ª, apartado s) Ley 14/1990, de 26 de julio-, concreta las funciones que corresponden a los Cabildos Insulares en materia de aguas. Por lo que aquí nos interesa se les atribuyen las siguientes competencias: "el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas" (art. 2.A.1.2) y la "autorización de toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de líquidos y productos susceptibles de contaminar las aguas superficiales y subterráneas" (art. 2.A.3.7). Este Decreto prevé en su art. 4 el traspaso de medios personales y materiales precisos para el sostenimiento de los correspondientes servicios "bajo el principio de suficiencia financiera, garantizando en todo caso, como mínimo, el nivel de eficacia existente en el momento de la efectividad de la transferencia". Este traspaso, efectivamente, se ha producido. *Vid.* Decretos 24/1995, de 24 de febrero, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Tenerife, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; 25/1995, de 24 de febrero, para el Cabildo Insular de Gran Canaria, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; 26/1995, de 24 de febrero, para el Cabildo Insular de La Palma, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; 27/1995, de 24 de febrero, para el Cabildo Insular de Fuerteventura, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; 28/1995, de 24 de febrero, para el Cabildo Insular de Lanzarote, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; 29/1995, de 24 de febrero, para el Cabildo Insular de La Gomera, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; 30/1995, de 24 de febrero, para el Cabildo Insular de El Hierro, para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través del Consejo Insular de Aguas; todos ellos publicados en el BOCAN núm. 36, de 24 de marzo de 1995.

Entre las competencias que la Ley 12/1990, de 26 de julio, atribuye a los Consejos Insulares de Aguas se encuentran algunas directamente relacionadas con la protección de la calidad de las aguas, de las cuales se deriva la competencia de estas entidades para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido. Nos referimos a las siguientes: "el otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas", "la gestión y control del dominio público hidráulico", "la policía de aguas y sus cauces" y "la ejecución de los programas de calidad de las aguas, así como su control" [apartados e), g), h) y j) del art. 10]. Por su parte, el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994) concreta las funciones de los Consejos Insulares, atribuyéndoles un papel decisivo sobre los vertidos. Su art. 9 incluye entre las competencias de estos organismos relativas a los vertidos "la tramitación, otorgamiento y condicionado de las autorizaciones de vertido y de las empresas gestoras del servicio de conducción, tratamiento y vertido de aguas residuales" [apartado b)].

Aunque la Ley 12/1990 preveía en su Disposición final 2ª que los Consejos Insulares de Aguas debían constituirse en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor (la Disposición transitoria 6ª atribuía a la Consejería del Gobierno de Canarias con competencia en materia hidráulica el ejercicio de las competencias atribuidas a los Consejos Insulares de Aguas hasta que se constituyesen sus órganos rectores y comenzasen su actuación), en la práctica se ha producido un considerable retraso en su entrada en funcionamiento, ya que hasta 1997 no han estado aprobados los Estatutos orgánicos de todos los Consejos Insulares de Aguas (*vid.* Decreto 115/1992, de 9 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Tenerife -BOCAN núm. 103, de 27 de julio de 1992; corrección de errores en BOCAN núm. 8, de 18 de enero de 1993-; Decreto 116/1992, de 9 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria -BOCAN núm. 103, de 27 de julio de 1992-; Decreto 242/1993, de 29 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de La Palma -BOCAN núm. 122, de 22 de septiembre de 1993-; Decreto 243/1993, de 29 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de La Gomera -BOCAN núm. 122, de 22 de septiembre de 1993-; Decreto 244/1993, de 29 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de El Hierro -BOCAN núm. 122, de 22 de septiembre de 1993-; Decreto 88/1994, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura -BOCAN núm. 90, de 25 de julio de 1994-; Decreto 135/1997, de 11 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote -BOCAN núm. 107, de 18 de agosto de 1997-). Son reveladoras las palabras del profesor Alejandro NIETO GARCÍA, "La legislación de aguas de Canarias", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1993, en el año 1992, denunciando este retraso: "*La gestión del sistema -es decir, la aplicación efectiva de la Ley- está condicionada, por tanto, a la existencia y funcionamiento de tales Consejos Insulares de aguas. Porque, si bien es verdad que la Disposición transitoria sexta previene que hasta que se hayan constituido sus órganos*

---

rectores ejercerá sus competencias la Consejería del Gobierno, es claro que ésta carece de medios y de organización para cumplir tales fines en el sentido de la Ley. La constitución de los Consejos Insulares de aguas es, pues, una tarea urgente, puesto que sin ellos no puede empezar el proceso de aplicación de la ley que -y más con falta de experiencia- necesitará varios años para funcionar mínimamente. Pues bien, es el caso que, en el día en que se pronuncia esta conferencia (13 de marzo de 1992), a los dos años de haber entrado en vigor la Ley, ningún Consejo se ha constituido todavía y en la mayor de las islas ni siquiera se han elaborado los proyectos de sus estatutos. Y en aquellos casos en los que han elaborado, aprobado por los Cabildos y elevado al Consejo de Gobierno de Canarias, todavía no se han aprobado definitivamente, al haberse reproducido ahora, a nivel jurídico y burocrático, la vieja polémica de la descentralización, de tal manera que la Administración central autonómica retrasa la aprobación para (entre otras razones mucho más dignas, desde luego) poder prolongar así el período de su gestión provisional y al tiempo utilizar los Estatutos como medio de reproducir antiguas apetencias e imposiciones centralistas. Puede suponerse el desconcierto que esta situación está produciendo. Recuérdese lo que significó el retraso de la aprobación de la Ley 'socialista' y el retraso de la aprobación de la Ley vigente. Ya se han superado los escollos políticos, ya se ha superado el control del Tribunal Constitucional, la crisis económica e hidráulica continúan, ya está abierto el camino de la reforma, han pasado veinte años desde la publicación del primer borrador de régimen jurídico reformado y catorce desde la Constitución y ocho desde la Ley de Aguas y dos desde la aprobación de la Ley canaria, ya se han agotado todas las polémicas económicas y doctrinales, el archipiélago se muere de sed, y a pesar de todo, la Ley no se pone en marcha porque en alguna oficina del Gobierno de Canarias unos asesores jurídicos se oponen a la aprobación de unos Estatutos que han de desbloquear, al fin, la puesta en marcha de todo el sistema" (pp. 118-119). Sobre ello *vid.* también FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, p. 348.

Los Estatutos orgánicos de los diferentes Consejos Insulares determinan las competencias sobre los vertidos. El de Tenerife, aprobado mediante Decreto 115/1992, de 9 de julio, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas así como la inspección, realización de aforos y vigilancia en las condiciones en ellas impuestas" [art. 4.e)], especificando que corresponde al Gerente el otorgamiento de "las concesiones y autorizaciones previstas en la legislación de aguas así como declarar su caducidad" [art. 24.2.b)]. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria, aprobado mediante Decreto 116/1992, de 9 de julio, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas" [art. 2.e)], concretando que corresponde al Presidente "conceder las autorizaciones reglamentariamente previstas relativas al aprovechamiento de aguas, las que afecten a actuaciones en cauces de dominio público, así como las correspondientes al establecimiento de desaladoras, depuradoras, redes de transporte, vertidos, establecimiento de servidumbres y deslindes" [art. 7.d)]. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de La Palma, aprobado mediante Decreto 242/1993, de 29 de julio, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas así como la inspección, realización de aforos y vigilancia en las condiciones en ellas impuestas" [art. 4.e)], concretando que corresponde a la Junta de Gobierno "otorgar las concesiones y autorizaciones previstas en la legislación de aguas, así como en su caso, declarar su caducidad" [art. 17.k)]. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de La Gomera, aprobado mediante Decreto 243/1993, de 29 de julio, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas, así como la inspección y vigilancia en las condiciones en ellas impuestas" [art. 4.e)]; concretamente, se atribuye a la Junta de Gobierno la competencia para "otorgar las concesiones y autorizaciones referentes a las aguas y cauces del dominio público, declarar la caducidad de las mismas, en los casos legalmente establecidos, así como por su importancia, la aprobación del establecimiento de plantas potabilizadoras" [art. 15.e)]. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de El Hierro, aprobado mediante Decreto 244/1993, de 29 de julio, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas, así como la inspección y vigilancia en las condiciones en ellas impuestas" [art. 4.e)]; concretamente, corresponde a la Junta de Gobierno "otorgar las concesiones y autorizaciones referentes a las aguas y cauces del dominio público, así como las correspondientes al establecimiento de desaladoras, depuradoras, redes de transporte, vertidos, establecimiento de servidumbres y deslindes, así como declarar la caducidad de las concesiones en los casos legalmente establecidos" [art. 15.f)]. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura, aprobado mediante Decreto 88/1994, de 27 de mayo, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas, así como la inspección, realización de aforos y vigilancia de las condiciones en ellas impuestas" [art. 4.e)], concretando que corresponde al Gerente "proponer el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones referentes a las aguas y cauces del dominio público, así

Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena autonomía funcional, que asume, en régimen de descentralización y participación, la dirección, ordenación, planificación y gestión unitaria de las aguas"<sup>95</sup>. En Cataluña, en la Agencia Catalana del Agua<sup>96</sup>, como

---

como las correspondientes al establecimiento de desaladoras, depuradoras, redes de transporte, vertidos, establecimiento de servidumbre y deslindes y cualesquiera otras que no sean específicas de los órganos del Consejo de Aguas, así como proponer las resoluciones en aplicación de las normas reglamentarias en materia de policía de aguas y sus cauces" (art. 23.2), y a la Junta de Gobierno "otorgar las concesiones y autorizaciones referentes a las aguas y cauces del dominio público, así como las correspondientes al establecimiento de desaladoras, depuradoras, redes de transporte, vertidos, establecimiento de servidumbres y deslindes, así como declarar la caducidad de las concesiones en los casos legalmente establecidos" [art. 17.f)]. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote, aprobado mediante Decreto 135/1997, de 11 de julio, atribuye a este Consejo Insular las funciones de "otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas, así como la inspección, realización de aforos y vigilancia en las condiciones en ellas impuestas" [art. 4.e)]; concretamente, corresponden a la Junta de Gobierno las funciones relativas "a la utilización de los bienes de dominio público hidráulico" [art. 17.g)].

Sobre la Administración Hidráulica de la Comunidad autónoma canaria *vid.* FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 342-355; y NIETO GARCÍA, A., "La legislación...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, pp. 117-119.

<sup>94</sup>La competencia sobre otorgamiento de las autorizaciones de vertido no recae sobre el mismo órgano en los diversos Consejos Insulares de Aguas; efectivamente, de ellos, cinco atribuyen dicha competencia a la Junta de Gobierno (La Palma, La Gomera, Fuerteventura, El Hierro, Lanzarote), uno, al Presidente (Gran Canaria), y otro, al Gerente (Tenerife). Esta circunstancia tiene relevancia, ya que en tanto que la Junta de Gobierno y el Presidente son órganos de gobierno del Consejo Insular de Aguas (*vid.* arts. 6.1 Decreto 115/1992, de 9 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Tenerife; 3.1 Decreto 116/1992, de 9 de julio, del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria; 6.1 Decreto 242/1993, de 29 de julio, del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de La Palma; 6.1 Decreto 243/1993, de 29 de julio, del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de La Gomera; 6.1 Decreto 244/1993, de 29 de julio, del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de El Hierro; 6.1 Decreto 7/1994, de 20 de julio, del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura; 6.1 Decreto 135/1997, de 11 de julio, del Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote), el cargo de Gerente -órgano en quien recae la competencia de otorgamiento de las autorizaciones de vertido en el Consejo Insular de Aguas de Tenerife- es profesional y su nombramiento corresponde al Presidente, a propuesta de la Junta de Gobierno y con ratificación de la Junta General (*vid.* arts. 22 y 23 Decreto 115/1992, de 9 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo Insular de Aguas de Tenerife). En el caso del Consejo Insular de Aguas de Tenerife, como ha puesto de relieve FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, p. 353, se produce el reforzamiento de la posición del Gerente, en detrimento del Presidente, cuyas funciones quedan reducidas a las tareas representativas (en opinión de este autor, el Estatuto orgánico del Consejo Insular de Aguas de Tenerife no respeta la configuración estrictamente administrativa de las funciones del Gerente, ya que "*quedan muy notablemente reforzadas sus funciones ejecutivas, que sobrepasan claramente lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley y sitúan al Gerente del Consejo Insular de Aguas en una posición próxima, aunque no equivalente, a la del Presidente de las Confederaciones Hidrográficas*" -p. 354-). En cambio, las funciones ejecutivas del Presidente son importantes en otros Consejos Insulares como en Gran Canaria, atribuyéndose al mismo las competencias de otorgamiento, entre otras, de las autorizaciones de vertido.

<sup>95</sup>*Vid.* art. 9.1 Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias. El art. 9.2 de esta Ley establece que "Los Consejos Insulares de Aguas tienen naturaleza de organismos autónomos adscritos a efectos administrativos a los Cabildos Insulares. Esta adscripción orgánica en ningún caso afectará a las competencias y funciones que se establecen en la presente ley". FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, ha calificado los Consejos Insulares de Aguas como "*pieza básica de la Administración hidráulica territorial de Canarias*" (p. 347).

<sup>96</sup>La Agencia Catalana del Agua se ha creado a través de la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro (DOG núm. 2797 A, de 31 de diciembre de 1998). Resulta del todo criticable la técnica legislativa utilizada para la creación de esta entidad. La doctrina ha cuestionado la constitucionalidad de estas leyes denominadas de acompañamiento de los Presupuestos, teniendo en cuenta la jurisprudencia del TC recaída sobre el contenido máximo y límites constitucionales del legislador respecto a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado [por ejemplo, la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo (BOE de

Administración Hidráulica encargada de ejercer las competencias de la Generalitat en materia de aguas y obras hidráulicas<sup>97</sup>; concretamente, en la Dirección, órgano ejecutivo

---

16 de junio de 1992)]. *Vid.* al respecto CAZORLA PRIETO, L. M., *Las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario y sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, Marcial Pons, 1998; RODRÍGUEZ BEREIJO, A., "Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario", en *Estudios en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez Menéndez*, vol. IV, Madrid, Civitas, 1996 pp. 4420-4461.

Por otra parte, la creación de la Agencia Catalana del Agua se enmarca en la acusada tendencia de huida del Derecho Administrativo que puede apreciarse en los últimos tiempos en la Administración española. Recientemente, han aparecido diversos trabajos en la doctrina sobre esta temática; por ejemplo, *vid.* SALA ARQUER, J. M., "Huida al derecho privado y huida del derecho", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 75, 1992, pp. 399-413; BORRAJO INIESTA, I., "El intento de huir del derecho administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, 1993, pp. 233-249; DEL SAZ CORDERO, S., "La huida del derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 133, 1994, 57 a 98; LAGUNA DE PAZ, J. C., "La renuncia de la Administración pública al derecho administrativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 201-229; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la 'huida' del Derecho Administrativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 140, 1996, pp. 25-67. El recurso a entidades de derecho público con régimen de actuación jurídico-privado ha sido constante en nuestro ordenamiento en materia de aguas, concretamente, en relación al saneamiento. Así, se han creado entidades de este tipo, por ejemplo, en Galicia ("Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos"), Baleares ("Instituto Balear de Saneamiento"), Madrid (la función de saneamiento está ejercida por el "Canal de Isabel II"), Valencia ("Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales"), Aragón ("Junta de Saneamiento", hoy sustituida por el "Instituto Aragonés del Agua") y, en Cataluña, antes de la creación de la Agencia Catalana del Agua, la "Junta de Saneamiento". Al respecto *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "Las fórmulas organizativas autonómicas para el saneamiento y depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996, pp. 175-210.

De acuerdo con el art. 15 Ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre, la Agencia Catalana del Agua se configura como entidad de derecho público de la Generalitat de Catalunya con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, que ajusta su actividad al derecho privado, con carácter general, salvo las excepciones que determina esta Ley. La Agencia se rige por esta Ley, por la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana (DOGC núm. 528, de 12 de abril de 1985), por sus estatutos y por las restantes leyes y disposiciones que le sean aplicables. La Agencia tiene autonomía funcional y de gestión y queda adscrita al departamento competente en materia de medio ambiente (en la actualidad, el Departamento de Medio Ambiente, creado mediante Ley 4/1991, de 22 de marzo -DOGC núm. 1424, de 17 de marzo de 1991-), el cual ejerce el control de eficacia sobre la actividad. El art. 19.3 Ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre, prevé que el Gobierno aprobará el Estatuto de la Agencia como desarrollo reglamentario de su estructura organizativa y del régimen de funcionamiento "de acuerdo con los principios de desconcentración de funciones y participación de las administraciones competentes, de los usuarios y de otras entidades representativas de intereses en relación al agua en el ámbito de una demarcación hidrográfica, una cuenca o una subcuenca". Mediante Decreto 125/1999, de 4 de mayo, se han aprobado los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua (DOGC núm. 2886, de 11 de mayo de 1999). *Vid.* también, la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, que se refiere a la Agencia Catalana del Agua como "la autoridad que ejerce las competencias de la Generalidad en materia de aguas y obras hidráulicas".

<sup>97</sup>Por lo que aquí nos interesa, destacamos entre las competencias de la Agencia Catalana del Agua en el ámbito de las cuencas internas de Cataluña, la elaboración y revisión de los planes, los programas y los proyectos hidrológicos, así como el seguimiento, administración y control de "los aprovechamientos hidráulicos y los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas y del dominio público hidráulico en general, incluido el otorgamiento de las autorizaciones y las concesiones"; "la intervención administrativa y el censo de los aprovechamientos de las aguas superficiales y subterráneas existentes y de los vertidos que puedan afectar las aguas superficiales, subterráneas y marítimas"; así como "el control de la contaminación de las aguas por medio de la aplicación de un enfoque combinado, utilizando un control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor"; y "el control de la calidad de las playas y de las aguas en general" [art. 16.2, apartados a), e), g) y f) de la Ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre].

que dirige y representa la Agencia<sup>98</sup>. En Galicia, en Aguas de Galicia<sup>99</sup> -en particular, en su Presidente<sup>100-</sup>, organismo autónomo de carácter administrativo, integrante de la

---

<sup>98</sup>*Vid.* art. 19.13.a) Ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre. De acuerdo con el art. 19.1 de esta Ley, modificado mediante Ley 4/2000, de 26 de mayo, de medidas fiscales y administrativas, los órganos de gobierno, gestión y asesoramiento de la Agencia son el Consejo de Administración, el Consejo para el Uso Sostenible del Agua, el Director o la Directora y el Gerente o la Gerente. Con anterioridad, la competencia de autorización de los vertidos en aguas continentales recaía en la Junta de Saneamiento. [*Vid.* el art. 5.1 Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento (DOGC núm. 1520, de 20 de noviembre de 1991, modificada por la Ley 7/1994, de 18 de mayo (DOGC núm. 1907, de 10 de junio de 1994. Asimismo, *vid.* el art. 5 Decreto 61/1992, de 17 de febrero (DOGC núm. 1572, de 23 de marzo de 1992), por el cual se aprueban los Estatutos de la Junta de Saneamiento]. Téngase en cuenta que la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, prevé que cuando se apruebe el Estatuto de la Agencia Catalana del Agua y despliegue sus efectos, entrarán en vigor las derogaciones previstas en la Disposición derogatoria 1ª (se derogan los arts. 2, 3, 4, 9 a 17, 22, 23, 28 y 31 Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, por el cual se aprueba el Texto Refundido de los preceptos de la Ley 5/1981, de 4 de junio, y la Ley 17/1987, de 13 de julio, en un texto único; los arts. 1 a 13, ambos inclusive, de la Ley 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento; y el art. 1 de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de modificación de la Ley 19/1991, de reforma de la Junta de Saneamiento, en la parte relativa a los arts. de la Ley 19/1991, a que hace anteriormente se ha hecho referencia). Mediante Decreto 125/1999, de 4 de mayo, se han aprobado los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua.

<sup>99</sup>La Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia (DOG núm. 125, de 2 de julio de 1993), modificada mediante la Ley 2/1998, de 8 de abril, de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión (DOG núm. 68, de 9 de abril de 1998), estructura la Administración Hidráulica de esta Comunidad Autónoma, tal y como señala su propia Exposición de Motivos, "según un doble criterio de especialización y de dirección única, con lo que pretende conseguirse el buen orden en el uso y aprovechamiento del dominio público hidráulico, junto a la máxima eficiencia administrativa en las actuaciones de ejecución de las obras o de prestación de los servicios que habrán de permitir o facilitar la consecución de aquella primera finalidad". Para ello, crea el organismo autónomo "Aguas de Galicia", adscrito a la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, y dotado de plena autonomía para el cumplimiento de las funciones que se le asignan, con la participación en sus órganos colegiados de los usuarios; y la denominada "Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos" como entidad de derecho público de la Administración autonómica, que adecuará su actividad, a favor de una mayor eficacia en la consecución de las finalidades que se le asignen, al ordenamiento jurídico privado (Su objeto es la gestión de aquellas obras y la prestación de aquellos servicios que por su cuantía o entidad le sean encomendadas, dentro del programa de actuaciones del ente autónomo Aguas de Galicia, Dicha entidad tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines. Su actividad se adecuará al ordenamiento jurídico privado, sin perjuicio de las relaciones que resulten de su adscripción administrativa. Véase la Disposición adicional 1ª Ley 8/1993, de 23 de junio).

De acuerdo con el art. 8 Ley 8/1993, de 23 de junio (modificado mediante la Ley 2/1998, de 8 de abril), "Aguas de Galicia, como organismo autónomo de carácter administrativo, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, de acuerdo con la presente Ley y la legislación general sobre entidades autónomas que le es de aplicación. En consecuencia, puede adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar cualquier tipo de bienes de su patrimonio, concertar créditos, celebrar contratos, contratar y explotar obras y servicios, obligarse, interponer recursos y ejercitar las acciones previstas por las leyes. Sus actos y resoluciones son susceptibles de ser impugnados mediante la interposición de recurso ordinario ante el conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda, salvo lo previsto en la presente Ley". Este organismo concentra, con las excepciones que resultan de la propia ley, tanto las funciones de programación de obras como las de policía de las aguas y sus cauces, englobadas en la noción más amplia de administración del dominio público hidráulico (*vid.* art. 7.2 Ley 8/1993, de 23 de junio, que fija las funciones que, dentro de la competencia de la Administración autonómica, corresponden al ente autónomo Aguas de Galicia). A los efectos que aquí nos interesan, el art. 7.2.b) Ley de Administración Hidráulica de Galicia atribuye al organismo autónomo Aguas de Galicia la competencia para "la administración y el control del dominio público hidráulico", de lo cual se deriva que será este organismo el competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido.

Sobre la Administración Hidráulica de Galicia *vid.* FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, pp. 332-342.

Administración institucional de esta Comunidad Autónoma. En País Vasco, en la Dirección de Aguas, dependiente de la Viceconsejería de Transportes y Obras Públicas, órgano central del Departamento de Transportes y Obras Públicas<sup>101</sup>.

### c') Algunas modulaciones al criterio general

---

<sup>100</sup>El art. 12 Ley 8/1993, de 23 de junio, modificado mediante la Ley 2/1998, de 8 de abril, de medidas tributarias, de régimen presupuestario, función pública, patrimonio, organización y gestión, incluye entre las atribuciones del Presidente "otorgar las autorizaciones y concesiones relativas al uso y aprovechamiento del dominio público hidráulico y también las referentes al régimen de policía de las aguas y sus cauces y de los aprovechamientos hidráulicos de competencia de la Xunta de Galicia, así como las autorizaciones de vertido de aguas residuales desde tierra al litoral gallego". Resalta FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, p. 337, la similitud de las atribuciones del Presidente de Aguas de Galicia con las que tienen los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas, y su carácter de órgano unipersonal con un perfil institucional notablemente reforzado.

<sup>101</sup>El Decreto 1/1995, de 3 de enero, de reestructuración del Gobierno Vasco (BOPV núm. 3, de 4 de enero de 1995; rectificación de errores en BOPV núm. 15, de 23 de enero de 1995; este Decreto ha sido modificado mediante Decreto 139/1995, de 7 de febrero -BOPV núm. 28, de 9 de febrero de 1995-, que cambia la denominación de Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, por la de Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente) incluye dentro de las funciones de los Departamentos de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y de Transportes y Obras Públicas, las relacionadas con el medio ambiente y las aguas, respectivamente. Con posterioridad, los Decretos 176/1995, de 28 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (BOPV núm. 48, de 9 de marzo de 1995, corrección de errores en BOPV núm. 51, de 14 de marzo de 1995) y 384/1995, de 18 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Transportes y Obras Públicas (BOPV núm. 184, de 4 de agosto de 1995), han especificado las competencias concretas que se atribuyen a cada uno de estos Departamentos. El Decreto 176/1995, de 28 de febrero, ha recogido entre las funciones de la Dirección de Recursos Ambientales (la Dirección de Recursos Ambientales depende de la Viceconsejería de Medio Ambiente, que es uno de los órganos centrales del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, junto con el Consejero, la Dirección de Servicios y la Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Vivienda -art. 2 Decreto 176/1995, de 28 de febrero-), "la protección de los recursos ambientales", "la definición, protección, control y mejora de la calidad de las aguas, en coordinación con el Departamento de Transportes y Obras Públicas", así como "las cuestiones referentes a usos y autorizaciones que tengan relación con la calidad de las aguas" [*vid.* apartados b), c) y d) del art. 14 Decreto 176/1995, de 28 de febrero. Téngase en cuenta que "Las funciones atribuidas a los órganos del Departamento en materia de Medio Ambiente, se entenderán referidas al ámbito de las competencias del Gobierno y sin perjuicio de las atribuidas en sus áreas de actuación respectivas a los Departamentos de Industria, Agricultura y Pesca, de Sanidad, y de Transportes y Obras Públicas, y se adecuarán en todo caso al modelo de gestión que se acuerde por el Gobierno de conformidad con la Disposición final 1ª, número 2, Decreto 1/1995, de 3 de enero, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y ámbitos de actuación de los mismos" (Disposición adicional 1ª Decreto 176/1995, de 28 de febrero de 1995)]. Por su parte, el Decreto 384/1995, de 18 de julio, recoge entre las funciones de la Dirección de Aguas [la Dirección de Aguas depende de la Viceconsejería de Transportes y Obras Públicas, uno de los órganos centrales del estructura general del Departamento de Transportes y Obras Públicas (*vid.* art. 2 Decreto 384/1995, de 18 de julio)], en el ámbito de competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma, "resolver sobre el otorgamiento, modificación y extinción de servidumbres legales, concesiones y autorizaciones referentes al dominio público hidráulico y sobre autorizaciones relativas a las zonas de servidumbre y policía de cauces de las cuencas intraautonómicas", y, concretamente "resolver sobre el otorgamiento, suspensión temporal, modificación y extinción de autorizaciones de vertido en cuencas intraautonómicas" [apartados d) y e) del art. 9.1 Decreto 384/1995, de 18 de julio].

FANLO LORAS, A., "Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas", *cit.*, refiriéndose al Decreto 384/1995, de 18 de julio, ha señalado que esta norma "determina la Administración hidráulica central y territorial en su componente organizativo burocrático. Falta un diseño de la organización de la Administración pública del agua en la que estén presentes los usuarios y sobre todo no quedan deslindadas las competencias que corresponden a los Territorios Históricos a los cuales la Ley de Territorios Históricos de 1983 les reconoce competencias en materia de policía de aguas continentales y obras hidráulicas" (p. 313, nota al pie 324).

Hemos visto hasta ahora cómo la autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos directos a cauce público resulta de la aplicación del régimen ordinario de distribución de competencias en materia de aguas, por lo que la competencia recaerá en la Administración Hidráulica correspondiente, en función de la naturaleza inter o intraterritorial de las cuencas. Sin embargo, este criterio general, cuya lógica responde a la realización efectiva del principio de unidad de gestión, proclamado en el TRLA, debe modularse en determinados supuestos en los que, por los intereses que se hallan en juego, resulta conveniente la intervención de otros órganos de la Administración no incardinados en la Administración Hidráulica. Concretamente, vamos a referirnos, en primer lugar, a la especificidad de los vertidos de instalaciones nucleares y radiactivas y, en segundo lugar, a la concurrencia de otras Administraciones sectoriales en el otorgamiento de las autorizaciones de vertido.

No puede obviarse que los vertidos derivados de instalaciones nucleares y radiactivas presentan algunas peculiaridades en cuanto al procedimiento autorizador, ya que la Administración nuclear, por la relevancia de los intereses implicados, atrae hacia sí algunas competencias sobre los mismos. La Ley de 29 de abril de 1964 atribuye al Ministerio de Industria la competencia para conceder, con el asesoramiento preceptivo de la Junta de Energía Nuclear<sup>102</sup>, la autorización para la construcción y funcionamiento de las Centrales Nucleares<sup>103</sup>, sin perjuicio de las competencias específicas de otros Ministerios y de otras Administraciones<sup>104</sup>. En la misma línea, la Ley 15/1980, de 22 de abril, creadora del Consejo de Seguridad Nuclear, dispone la competencia del Ministerio de Industria en todo lo relativo a la tramitación de los expedientes y la concesión de las autorizaciones

---

<sup>102</sup>De acuerdo con el art. 5 Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, la Junta de Energía Nuclear "depende directamente del Ministerio de Industria y es una entidad de Derecho público que gozará de personalidad jurídica propia y de plena autonomía económica y administrativa, de acuerdo con lo prevenido en la Ley de Régimen Jurídico de Entidades Estatales Autónomas". *Vid.* sobre su organización y funciones, los arts. 5 a 15. La Junta de Energía Nuclear ha sido sustituida por el Consejo de Seguridad Nuclear, creado mediante Ley 15/1980, de 22 de abril (BOE núm. 100, de 25 de abril de 1980). Este organismo es el encargado, en la actualidad, de la emisión de informes al Ministerio de Industria y Energía previos a las resoluciones que éste adopte sobre las siguientes materias: concesión de autorizaciones previas o de emplazamiento de instalaciones nucleares y radiactivas que lo precisen; concesión de autorizaciones de construcción, puesta en marcha, explotación y clausura de instalaciones nucleares y radiactivas, de autorizaciones de transporte de sustancias nucleares o materias radiactivas, así como de fabricación y homologación de componentes de las instalaciones nucleares y radiactivas que se considere por el propio Consejo afectan a la seguridad nuclear [art. 2.b) Ley 15/1980, de 22 de abril; *vid.* también art. 5.b) Real Decreto 1157/1982, de 30 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (BOE núm. 135, de 7 de junio de 1982; rectificación de errores en BOE núm. 157, de 2 de julio de 1982)]. Estos informes serán preceptivos en todo caso y, además, vinculantes cuando tengan carácter negativo o denegatorio de una concesión y, asimismo, en cuanto a las condiciones que establezcan, en caso de ser positivos.

<sup>103</sup>El art. 28 Ley 25/1964, de 29 de abril, dispone que "La construcción y montaje de instalaciones nucleares o instalaciones radiactivas requerirá autorización del Ministerio de Industria, siendo preceptivo el informe de la Junta de Energía Nuclear".

<sup>104</sup>*Vid.* art. 3 Ley 25/1964, de 29 de abril, y también arts. 2 y 6 Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre de 1999, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1999). Sobre la autorización de instalaciones nucleares, *vid.* BARCELÓ BARCELÓ, A., *La intervención administrativa en la autorización de instalaciones nucleares: su régimen jurídico y conflicto jurisdiccional*, tesis doctoral dirigida por el Dr. Manuel Ballbé Mallol, Universidad Autónoma de Barcelona, septiembre de 1999, recientemente publicada con el título *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Barcelona, Ariel, 2002.

necesarias para las instalaciones nucleares. En su art. 1.1 proclama al Consejo de Seguridad Nuclear como "único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica"<sup>105</sup>, y en su art. 3.4 que "las autorizaciones o licencias que corresponda otorgar a cualesquiera Administraciones Públicas no podrán ser denegadas o condicionadas por razones de seguridad cuya apreciación corresponda al Consejo de Seguridad Nuclear"<sup>106</sup>. Estas previsiones justificarían, por los intereses involucrados, el desapoderamiento de la Administración Hidráulica en determinados aspectos relacionados con el otorgamiento de las autorizaciones de vertido de las centrales nucleares en favor de la Administración nuclear<sup>107</sup>.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, aunque el TRLA atribuye a la Administración Hidráulica la competencia para la autorización de vertidos, en ocasiones, ineludiblemente, van a concurrir otras Administraciones sectoriales. Como ha señalado reiteradamente el TC, el hecho de que una Administración ostente competencia exclusiva sobre un ámbito territorial en razón de una determinada materia no impide que en ese mismo espacio puedan ejercer sus competencias otras Administraciones<sup>108</sup>.

Así, las Comunidades Autónomas disponen de un amplio abanico de competencias que inciden de manera decisiva sobre las aguas continentales. De esta situación se hizo eco la LMLA, que, como novedad reseñable, introdujo en los expedientes que tramitasen los Organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico -entre las que necesariamente se encuentran las autorizaciones de vertido- la exigencia de un informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifestasen, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, lo que estimen oportuno en materias de su

---

<sup>105</sup>El Consejo de Seguridad Nuclear se configura en este mismo precepto como "Ente de Derecho Público, independiente de la Administración Central del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los del Estado". Para un estudio sistemático de la naturaleza jurídica y funciones del Consejo de Seguridad Nuclear, *vid.* BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Las Administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 97-113 y LÓPEZ RAMÓN, F., "El Consejo de Seguridad Nuclear: Un ejemplo de Administración independiente", en *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991, pp. 189-216.

<sup>106</sup>*Vid.* también el art. 7 Real Decreto 1157/1982, de 30 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear y art. 6.3 Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre.

<sup>107</sup>Un ejemplo ilustrativo en relación a esta problemática lo constituye la Sentencia de 13 de marzo de 1985 (Contencioso-Administrativo; Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Julio Fernández Santamaría; Aranzadi 1206), en que el TS sostuvo que la competencia para aprobar un proyecto de depuración de las aguas y seguridad de vertidos de la Central Nuclear de Ascó correspondía al Ministerio de Industria y no a la Administración Hidráulica, ya que "*el proyecto de depuración y vertido de una instalación nuclear, no es algo corriente y autónomo del propio proyecto de la central nuclear, el proyecto sobre las torres de refrigeración de una central nuclear y de los procedimientos técnicos a emplear para reducir la temperatura de las aguas utilizada por la Central y evitar la radiactividad es técnicamente una obra nuclear, una parte sustancial integrante de la Central Nuclear en sí misma considerada; y, por tanto, escapa a la competencia de la Comisaría de Aguas y a la del propio Ministerio de Obras Públicas, para entrar de lleno en la competencia del Ministerio de Industria. La Comisaría de Aguas basta que diga que se otorga la concesión para derivar un determinado caudal y que la Central Nuclear ha de devolver la cantidad de agua no consumida en unas determinadas condiciones, remitiéndose en cuanto a la aprobación del específico proyecto para lograr tales condiciones a lo que acordara el organismo que tiene a su cargo el control y competencia de dichas instalaciones nucleares*" (considerando 6º).

<sup>108</sup>*Vid. supra* capítulo II, apartado II.3.1, de la segunda parte de este trabajo.

competencia<sup>109</sup>. Esta previsión se recoge en la actualidad en el art. 25.3 TRLA. Desde esta perspectiva, ha sido paradigmática la apelación, por parte de las Comunidades Autónomas, a sus competencias sobre pesca fluvial -todas ellas, sin excepción, han asumido en sus EEAA competencias sobre pesca fluvial, con base en lo dispuesto en el art. 148.1.11 CE-, circunstancia que ha propiciado su intervención en el régimen jurídico de los vertidos, aun cuando careciesen de competencias en materia de aguas, con una finalidad de tutela de la fauna piscícola, suscitándose no pocos problemas con los Organismos de cuenca en lo que respecta a la tutela de la calidad de los recursos hídricos. Se reitera, de este modo, la exigencia de informes previos de la Administración encargada del ejercicio de las competencias sobre pesca fluvial -en la actualidad, la autonómica-, tema no absolutamente novedoso, por cuanto ya se exigía durante la vigencia del RPAC, el informe de los Servicios Piscícolas con carácter previo al otorgamiento de las autorizaciones de vertido.

En cambio, el TS ha negado toda virtualidad a las competencias de la Administración urbanística en orden a la autorización de vertidos. Muestra de ello es la Sentencia de 20 de octubre de 1984<sup>110</sup>, en que el TS considera que

*"la aprobación de un Plan Parcial sólo despliega sus efectos a la competencia urbanística pero no más allá del campo del Urbanismo, y tampoco se puede dejar de tener presente que no son ejecutivos hasta después de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que significa que sólo después de realizadas las obras se puede comprobar por la Administración si éstas se ajustan o sujetan al Plan, de ahí que sea un principio general dentro de la normativa urbanística que la competencia de los órganos encargados de esta especialidad sea compatible con la que corresponda a los distintos Departamentos Ministeriales entre cuyas facultades por lo que se refiere al Ministerio de Obras Públicas se encuentra con carácter específico y privativo, la tutela de los vertidos de las aguas residuales a los cauces públicos, que precisan de licencia para verificarlos..."* (considerando 3º)<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup>Apartado tercero del art. 25 TRLA (ex art. 23 LA, modificado por la LMLA). Al respecto, *vid. infra*, apartado IV.4.2.2, epígrafe B, de este mismo capítulo, en el que al hilo del análisis del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido, se estudian estos informes emitidos por las Comunidades Autónomas en materias de su competencia.

<sup>110</sup>Sentencia del TS de 20 de octubre de 1984 (Contencioso-Administrativo; Sala 3ª; ponente: Excmo Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 5600).

<sup>111</sup>En coherencia con este razonamiento, el TS rechaza los argumentos formulados por la parte apelante de que el vertido de aguas residuales procedente de una urbanización realizada al amparo de un Plan de Ordenación, gozaba de autorización administrativa por haberse realizado con base en un Plan y Proyecto de Urbanización aprobado en 1965. Entiende que la aprobación del mismo comprendía todas las operaciones de las obras de urbanización, incluyendo lo referente al vertido a la red general y al sistema de depuración establecido. Y considera que a pesar de la existencia de este Plan cabe que, posteriormente, otro órgano de la Administración (en aquel caso, la Comisaría de Aguas) exija autorización para el vertido y un nuevo proyecto de estación depuradora para el vertido de las aguas residuales al cauce público.

También resulta interesante en orden a delimitar las competencias urbanísticas y las competencias sobre aguas la Sentencia del TS de 22 de diciembre de 1992 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 5ª; ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Pastor López; Aranzadi 9771). En esta ocasión, se planteaba la resolución de un recurso de apelación interpuesto ante el TS por una Junta de Compensación de un polígono industrial, contra los Acuerdos del Ayuntamiento de Quart de Poblet, en cuya virtud se denegó la licencia de obras en suelo no urbanizable de dominio público hidráulico solicitada por dicha Junta de Compensación para construir una fosa o balsa, destinada al sistema de vertido de aguas pluviales al Barranco Rambla del Poyo, a fin de evitar inundaciones, para cuya obra y vertido de aguas contaba con la oportuna y previa autorización de la Confederación Hidrográfica del Júcar, competente para otorgarla a tenor de la entonces LA. El TS establece que *"la competencia municipal para el otorgamiento de la licencia de obras de que se trata se circunscribe*

Asimismo, el TS ha negado la potestad de la Administración competente en materia de residuos para autorizar vertidos en aguas continentales en la Sentencia de 21 de julio de 1999<sup>112</sup>. En esta ocasión, la Junta de Residuos de la Generalitat de Catalunya autorizó en 1985 a una empresa para la explotación de una actividad de tratamiento de residuos industriales especiales, permitiéndole además la evacuación de los efluentes líquidos derivados del tratamiento de los residuos al sistema de alcantarillado, sin exigir la autorización previa de la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental. Esta Resolución fue impugnada por el Ayuntamiento de Tarragona, primero en vía administrativa y, posteriormente, en vía contencioso-administrativa. La corporación municipal alegaba, además de otras cuestiones, la necesidad de que la actividad mencionada estuviese habilitada no sólo por la autorización de la Junta de Residuos, sino también por la autorización sectorial de vertido de la Comisaría de Aguas. Las pretensiones del Ayuntamiento fueron estimadas, en primer término, por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona y, en segundo término, por el TS. Ambos órganos jurisdiccionales consideraron que los vertidos no estaban habilitados por la autorización otorgada por la Junta de Residuos, debiendo supeditarse necesariamente esta última a la obtención previa de la preceptiva autorización sectorial de vertido, a otorgar por el órgano con competencias en materia de aguas<sup>113</sup>. Este pronunciamiento confirma la entidad propia que ostentan cada una de estas autorizaciones para la protección ambiental, disponiendo cada una de ellas de un ámbito material y objetivo acotado por la normativa aplicable, cuyos límites no pueden franquearse por la Administración competente sobre las mismas. Ello hace del todo necesario delimitar claramente los conceptos de "vertido" y de "residuo", a los efectos de estar en condiciones de conocer cuándo va a ser necesaria una u otra autorización -y, por tanto, cuándo va a precisarse la intervención de la Administración Hidráulica- o incluso cuándo va a resultar imprescindible la concurrencia de ambas, como en el caso comentado<sup>114</sup>.

---

*en estos casos a los aspectos urbanísticos de la misma, es decir, la concordancia o desviación que las obras puedan entrañar respecto del planeamiento vigente, y en modo alguno se extiende a los aspectos o extremos ajenos a dicho planeamiento, cuales son los que se aducían por la Corporación demandada como fundamento de la denegación de la repetida licencia de obras en los actos que son objeto de impugnación de este proceso (en esencia, los supuestos peligros de inundaciones pluviales provocadas por dicho Barranco), factores cuya ponderación y control competen según los preceptos legales citados a la Administración General del Estado, concretamente a la Confederación Hidrográfica del Júcar, órgano que necesariamente hubo de analizarlos al otorgar la previa autorización a que se ha hecho anterior alusión" (fundamento jurídico 2º).*

<sup>112</sup>Sentencia del TS de 21 de julio de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Campos Sánchez-Bordona; Aranzadi 6949). *Vid.* un comentario de esta Sentencia en FORTES MARTÍN, A., "Proyecto técnico de tratamiento de residuos industriales especiales y ausencia de medidas de protección ambiental y de la autorización sectorial de vertidos. El indebido otorgamiento del título autorizador por la Junta de Residuos", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 23, 2000, pp. 61-66.

<sup>113</sup>Así se establece en el fundamento jurídico 3º de la Sentencia: "(...) si son precisas autorizaciones de otros organismos o dependencias, es lógico que la Junta venga obligada a exigir las con carácter previo a su pronunciamiento o, al menos, a condicionar la autorización a la obtención de las que correspondan a otras Entidades. Así se ha venido exigiendo conforme al art. 11 del Reglamento de Policía de Aguas de 14 de noviembre de 1958, y dicha obligación ha sido confirmada en el art. 95 de la misma Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, desarrollada en este punto por el art. 259 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico".

<sup>114</sup>También podemos encontrar determinados supuestos de vertidos en que sea necesaria, además de la autorización de la Administración Hidráulica, la de la Administración de Costas, por afectar tanto al dominio

## b) Los vertidos indirectos: una cuestión aún controvertida

Hasta ahora hemos visto cómo la autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos directos resulta de la aplicación del régimen ordinario de distribución de competencias. Sin embargo, la cuestión es más compleja de lo que en un primer momento pudiera parecer, ya que esta regla no se aplica para todo tipo de vertidos. En efecto, en este punto es fundamental la distinción ya apuntada entre vertidos directos e indirectos<sup>115</sup>, toda vez que el TRLA los incluye a todos ellos en el concepto legal de "vertido". Llegados a este punto, es necesario señalar que nos encontramos ante ámbitos competenciales distintos -según se trate de uno u otro tipo de vertido- y, tal y como ha señalado S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER *"ante la necesidad, no fácil, de alcanzar en la práctica su efectivo acoplamiento"*<sup>116</sup>.

La problemática que se suscita es compleja y el TRLA no ofrece ningún tipo de solución, al no establecer particularidades en el régimen de las autorizaciones de vertido en función de si se trata de un vertido directo o indirecto. Este silencio podría conducir a posicionamientos que, sujetándose al tenor literal de la norma -que somete a autorización previa todos los vertidos que se realicen al dominio público hidráulico, ya sea de manera directa o indirecta-, situasen en los Organismos de cuenca la competencia para el otorgamiento de dichas autorizaciones. Sin embargo, tales interpretaciones deben ser rechazadas, pues ello supondría desapoderar a la Administración local de competencias reconocidas tanto en la legislación de régimen local (por ejemplo, en torno al alcantarillado), como en otras normas de más reciente aparición, como el Real Decreto Ley

---

público hidráulico como al marítimo-terrestre. Un supuesto de este tipo se planteó en la Sentencia del TS de 26 de septiembre de 1969 (Contencioso-Administrativo; Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Dionisio Bombín Nieto; Aranzadi 4044). En esta ocasión, ante la exigencia de autorización administrativa por parte de la Comisaría de Aguas del Sur a una compañía azucarera, esta última alega la nulidad de dicha resolución, fundamentándola en la manifiesta incompetencia de dicho Organismo, al considerar que estando el vertido de las aguas residuales en la zona marítimo-terrestre la competencia no la tiene la Comisaría de Aguas. El TS considera *"Que la pretensión de nulidad fundada en la supuesta incompetencia de la Comisaría de Aguas del Sur de España y de la Dirección General de Obras Hidráulicas por estar enclavado el vertido de las aguas residuales de la fábrica de la parte actora dentro de la zona marítimo-terrestre, no puede prosperar; no sólo porque de estos autos no consta prueba alguna de que este vertido se realice dentro de la zona marítimo-terrestre pues sólo se afirma que el punto de vertido está próximo a la desembocadura del río Guadalhorce, proximidad que no supone necesariamente que esté dentro de esa zona, sino también porque conforme al art. 248 de la Ley de Aguas y 1º del Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, de 14 de noviembre de 1958, los Organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas pueden y deben intervenir en la autorización, reconocimiento y policía de los aprovechamientos a que la Ley se refiere, intervención de estos Órganos que resulta preceptiva según dispone la Orden de 31 de julio de 1959, por todo lo cual es preciso convenir en que tal alegación carece de fundamento atendible en el aspecto que se pretende, por cuya razón debe ser desestimada"* (considerando 2º).

<sup>115</sup>Vid. el capítulo II, apartado II.3.3, de la primera parte de este trabajo.

<sup>116</sup>MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 345. En el mismo sentido FANLO 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, quien pone de relieve que *"Constituye ésta una cuestión de compleja regulación normativa y problemática articulación procedimental por las competencias concurrentes de distintas Administraciones, a la par que causa de muy negativas consecuencias para la adecuada protección de calidad de las aguas, por la potencialidad contaminante de esta clase de vertidos que se realizan a través de las redes de saneamiento municipales"* (p. 3536).

11/1995, de 28 de diciembre, que establece normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>117</sup>. De ahí que, a la luz del régimen de distribución competencial existente en materia de protección de la calidad de las aguas y, concretamente, sobre los vertidos, deban confluír esfuerzos de todo tipo que permitan clarificar el régimen competencial aplicable a los vertidos indirectos y, por ende, delimitar la competencia subjetiva para el otorgamiento de estas autorizaciones. Sin embargo, no es éste un tema sencillo y la dificultad que implica el acometimiento de esta tarea se acrecienta al existir diversos "medios" a través de los cuales pueden realizarse los vertidos indirectos a los cauces -alcantarillado, colectores, instalaciones de saneamiento...-, con las evidentes repercusiones competenciales que ello puede conllevar ya que, en buena medida, la autoridad competente se delimita en función del medio a través del cual se realiza el vertido indirecto. La cuestión estriba, pues, en determinar qué Administración es la competente para el otorgamiento de esas autorizaciones de vertidos indirectos (la local, la autonómica o la hidráulica -estatal o autonómica, dependiendo del tipo de cuenca-) en el actual marco jurídico. A ella nos referimos a continuación. Para ello, dada la complejidad que envuelve esta materia en nuestro ordenamiento jurídico, hemos optado por analizar, en primer lugar, las previsiones contenidas en la normativa estatal, autonómica y local en torno a la competencia para el otorgamiento de estas autorizaciones de vertido. En segundo lugar, vamos a plantear cuál es el posicionamiento de la jurisprudencia. En tercer lugar, intentaremos clarificar esta compleja cuestión, determinando la competencia autorizatoria a través de los diferentes tipos de vertidos indirectos. Por último, concluiremos con algunas consideraciones al respecto.

**a') El marco regulador: la absoluta insuficiencia del régimen jurídico de los vertidos indirectos en la normativa estatal. Las previsiones contenidas en la normativa autonómica y local**

En la normativa estatal debemos diferenciar, a efectos de determinar la Administración competente para su autorización, entre los vertidos indirectos realizados a través de alcantarillado municipal y los efectuados a sistemas colectores y/o a instalaciones de saneamiento. En relación a los vertidos a la red de alcantarillado municipal, dos son las premisas de las cuales debemos partir: por una parte, su sometimiento en el TRLA a la exigencia previa de autorización administrativa, al quedar abarcados por la redacción del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA). Por otra, debemos recordar que la LBRL atribuye a todos los Municipios la prestación obligatoria del servicio público de alcantarillado. De la combinación de estos dos factores podrían suscitarse dudas acerca de si la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertidos a la red de alcantarillado corresponde a la Administración Hidráulica o, por el contrario, a los Municipios<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup>BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995. Sobre las competencias locales en materia de aguas y de vertidos *vid. supra* capítulo II, apartado II.2.3.3, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>118</sup>MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana", en EMBID IRUJO, A., (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, se hace eco de esta polémica: "*El problema surge con los vertidos indirectos, porque, aunque la Ley de Aguas somete a autorización, como veremos a continuación, todos los vertidos, es impensable que estas atribuciones incumban para los indirectos a los Organismos de cuenca o equivalentes autonómicos, tanto industriales como domésticos. Lo*

Ante el silencio de la LA -y, actualmente, del TRLA- y del RDPH<sup>119</sup> la solución normativa ha venido, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, de la mano de la Orden de 23 de diciembre de 1986<sup>120</sup>, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales. Esta norma dispone en el párrafo primero de su art. 7 que "Si el vertido de aguas residuales se produce en cauces de saneamiento a poblaciones, corresponde a su Ayuntamiento la solicitud de la autorización procedente, así como el abono del canon que se imponga, del cual podrá resarcirse por prorrateo del ponderado entre los causantes de los vertidos indirectos". En consecuencia, de acuerdo con este precepto, corresponderá al titular de la red de alcantarillado [el Municipio u otras agrupaciones supramunicipales, tal y como se desprende del art. 26.1.a) LBRL] la solicitud de la correspondiente autorización de vertido final de aguas residuales procedentes de sus redes al organismo competente de la Administración Hidráulica y no, por tanto, a los causantes de los vertidos indirectos.

Ahora bien, como ha puesto de relieve FANLO LORAS *"ello no obsta, antes al contrario, lo supone (...) para que, como titular del servicio, pueda ejercer una policía administrativa en relación a los vertidos que se hagan a la red de saneamiento sujetando a autorización el vertido indirecto, entre otras razones, para prorratear de manera ponderada entre los causantes de los vertidos indirectos el canon de vertidos, así como para garantizar la salubridad pública y la protección de las instalaciones de saneamiento municipales"*<sup>121</sup>. De este modo, aunque es el Municipio o agrupación supramunicipal quien debe solicitar la autorización final de vertido al organismo competente de la Administración Hidráulica,

---

*lógico es que sean los Ayuntamientos los que disciplinen estas cuestiones, y que sólo se mediaticen los vertimientos por ellos realizados finalmente a los cauces..."* (p. 92).

<sup>119</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos trabajado (versión de marzo de 2002) contiene algunas previsiones al respecto. Así, establece "Con carácter general, los vertidos indirectos a aguas superficiales no requerirán autorización de vertido del Organismo de cuenca. No obstante, aquellos que tengan especial incidencia para la calidad del medio receptor a juicio del Organismo de cuenca deberán tramitar y obtener la correspondiente autorización de vertido a requerimiento de dicho Organismo" (art. 245). En la versión anterior, de febrero de 2001, en cambio, establecía que los titulares de vertidos en los colectores municipales de sustancias peligrosas y, en general, los titulares de vertidos de aguas residuales de naturaleza no doméstica a redes municipales de saneamiento, sin perjuicio del permiso municipal de conexión que requieran con arreglo a las Ordenanzas Locales, "deberán instar del Organismo de cuenca la correspondiente autorización administrativa" (art. 250.3). No obstante, "El Organismo de cuenca podrá acordar la dispensa de autorización específica cuando dichos vertidos sean tratados en instalaciones municipales adecuadas que cuenten con la correspondiente autorización administrativa otorgada de acuerdo con el presente Reglamento" (art. 250.4).

<sup>120</sup>BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986. Como ha puesto de relieve MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico...", en EMBID IRUJO, A., (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, "Nos enfrentamos (...) con una laguna legal, o al menos con un desajuste grave entre normativa y realidad, lo que se ha intentado solventar a través de una disposición de rango insuficiente [refiriéndose a la Orden de 23 de diciembre de 1986]" (p. 92).

<sup>121</sup>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, Diputació de Barcelona, 1996, p. 337. También recogido en "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A. (dir.) *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 192-193. En el mismo sentido se pronuncia 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, p. 50, quien, incluso, pone de relieve que si se suprimiese la intervención municipal en orden a la autorización de vertidos a la red de alcantarillado, ello podría chocar con la reserva de la legislación básica de régimen local.

conserva, sin embargo, en ejercicio de sus poderes de policía y de acuerdo con la correspondiente Ordenanza municipal, competencias, tanto en relación al otorgamiento de autorizaciones de vertidos conectados a la red local de alcantarillado, como al control de los mismos<sup>122</sup>. En consecuencia, la competencia de la Administración local en relación a los vertidos realizados dentro del término/s municipal/es dependerá de una circunstancia objetiva, cual es la existencia o no de conexión a la red de alcantarillado.

Sin embargo, el apartado segundo del art. 7 Orden de 23 de diciembre de 1986 establece algunas peculiaridades, cuando se trate de poblaciones de menos de 20.000 habitantes, para aquellos vertidos industriales que evacúen a redes municipales de saneamiento, aguas residuales cuya composición difiera sensiblemente de un vertido de tipo doméstico. En este caso, la competencia de otorgamiento se atribuye a la Confederación Hidrográfica, "salvo que por acuerdo entre el Ayuntamiento y los causantes de los vertidos, aquel se haga responsable de los vertidos industriales que reciba en la red municipal de saneamiento"<sup>123</sup>. Se materializa un desapoderamiento de la competencia municipal en favor de la Administración Hidráulica, probablemente justificado por la desconfianza en cuanto a la capacidad técnica de los Municipios para asumir el control de estos vertidos<sup>124</sup>. Por lo tanto, si los vertidos se hacen al alcantarillado municipal, para determinar la Administración competente para el otorgamiento de la autorización debemos diferenciar si se trata de vertidos domésticos, en cuyo caso la competencia es del Municipio, o, si se trata de vertidos industriales, supuesto en que la competencia será o bien municipal, si son poblaciones de

---

<sup>122</sup>En el mismo sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, en cuya opinión *"mientras la competencia de la Administración hidráulica lo es para autorizar los vertidos que se realicen en un cauce público, la de la Administración municipal lo es para los que se lleven a cabo en la red de servicios municipales de saneamiento"* (p. 345, nota al pie 76). También 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. D. Ramón Martín Mateo", tomo I, *cit.*, pp. 651-652.

<sup>123</sup>*Vid.* párrafo segundo del art. 7 Orden de 23 de diciembre de 1986, el cual, además establece que "la Confederación Hidrográfica podrá exigir que se otorgue la autorización separadamente cuando el vertido industrial, por su composición o volumen, fuera desproporcionado frente al vertido urbano". Una solución semejante se adoptó en su día por la Orden del Departament de Política Territorial i Obres Públiques de la Generalitat de Catalunya, de 19 de febrero de 1987, por la que se establecían normas complementarias en materia de autorizaciones de vertido de aguas residuales (DOGC núm. 816, de 16 de marzo de 1987), derogada por el Decreto 83/1996, de 5 de marzo (DOGC núm. 2180, de 11 de marzo de 1996), cuyo art. 7 disponía que "Los preceptos contenidos en los artículos anteriores serán aplicables a los vertidos industriales efectuados a redes municipales de saneamiento de aguas residuales, la composición de los cuales difiera sensiblemente de un vertido de tipo doméstico, salvo que, por acuerdo entre el Ayuntamiento y los titulares de los vertidos, el primero se haga responsable de los vertidos industriales que reciba en la red municipal de saneamiento. No obstante, cuando el vertido industrial, por su composición o volumen, fuese desproporcionado en relación con el vertido urbano, la Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental podrá imponer el otorgamiento de la autorización por separado, exigiendo el anteproyecto de pretratamiento que se considere necesario".

<sup>124</sup>En opinión de FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, la regla sentada por el art. 7 Orden de 23 de diciembre de 1986 *"en abstracto, no parece que tenga justificación, porque, a la postre, el Ayuntamiento, titular del servicio, siempre será responsable ante la Administración Hidráulica competente de los vertidos que se hagan desde la red de saneamiento. Tal vez, y la cifra de población de 20.000 habitantes parece confirmarlo, se duda de la capacidad técnica de estos Ayuntamientos para evaluar y asumir el control de dichos vertidos, razón por la que se les desapodera de dicha potestad, lo que es a todas luces, injustificado"* (pp. 193-194).

más de 20.000 habitantes, o bien de la Administración Hidráulica competente (estatal o autonómica, dependiendo del tipo de cuenca), si son poblaciones de menos de 20.000 habitantes (salvo que el Ayuntamiento se haga responsable de los vertidos industriales que reciba). No obstante, de acuerdo con el art. 7 Orden de 23 de diciembre de 1986 "la Confederación Hidrográfica podrá exigir que se otorgue la autorización separadamente cuando el vertido industrial, por su composición o volumen, fuera desproporcionado frente al vertido urbano". Se desapodera, de este modo, a los municipios, con base en simples criterios poblacionales de importantes competencias en torno a los vertidos industriales realizados al alcantarillado en favor de la Administración Hidráulica. Esta opción resulta, en nuestra opinión, duramente criticable, habida cuenta del carácter de servicio público de prestación obligatoria por los Municipios del alcantarillado, que debería llevar ínsita la facultad de controlar los vertidos industriales realizados en el mismo. Afortunadamente, la Orden de 23 de diciembre de 1986 puede ser legítimamente desplazada por las normas autonómicas dictadas por Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias<sup>125</sup>.

Las normas que se han dictado con posterioridad a la Orden de 23 de diciembre de 1986 no han alterado el régimen descrito en cuanto se refiere al otorgamiento de las autorizaciones de vertidos indirectos industriales realizados a cauce público a través del alcantarillado municipal. Así, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos<sup>126</sup>, en nada ha cambiado la situación competencial descrita, ya que se mantiene la vigencia del art. 7 de la Orden Ministerial<sup>127</sup>, por lo que el régimen jurídico de los vertidos indirectos es el descrito, en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado<sup>128</sup>. Tampoco el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas y que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>129</sup>, ha determinado el ente al cual corresponde la potestad de autorización y control de los vertidos industriales realizados al alcantarillado, aun cuando el art. 11 de la citada Directiva impone que los Estados miembros -a más tardar el 31 de diciembre de 1993- sometan el vertido de aguas residuales en sistemas colectores -el alcantarillado es un sistema colector de acuerdo con la definición

---

<sup>125</sup>FANLO LORAS, A., en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, p. 196. SETUÁIN MENDÍA, B. *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 417, ha advertido que en la práctica también las normas autonómicas aprobadas hasta el momento por Comunidades Autónomas sin cuencas hidrográficas que se han decidido a tratar estas cuestiones, en ejercicio de sus competencias ambientales, han corregido en relación con su territorio la normativa estatal.

<sup>126</sup>BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995.

<sup>127</sup>La Disposición derogatoria única Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, solamente dispone que "Quedan derogadas aquellas normas de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en el presente Real Decreto". Además, este Real Decreto remite a dicha Orden ministerial para el procedimiento de regulación de vertidos tramitado a solicitud del titular de los mismos (*Vid.* art. 5). Se ha criticado por la doctrina que no se haya aprovechado la aprobación de este Real Decreto para sustituir la regulación contenida en la Orden de 1986 y elevar, de este modo, el rango normativo de la regulación. En este sentido FANLO LORAS "Obras hidráulicas...", en "Las obras hidráulicas", *cit.*, quien añade que a pesar de que se hubiese procedido a la elevación del rango de la regulación sustantiva "*seguiría sin respetar la necesaria reserva de ley prevista en el artículo 25.3 LRBR para la determinación de las competencias municipales*" (p. 195).

<sup>128</sup>*Vid.* art. 1 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

<sup>129</sup>DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

de la Directiva<sup>130</sup>- e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas a la normativa previa y/o autorizaciones específicas por parte de la autoridad competente o de los organismos adecuados para asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia Directiva<sup>131</sup>. Aunque la base para la exigencia de autorización administrativa previa para este tipo de vertidos puede hallarse en el redactado del art. 100 TRLA (*ex art.* 92 LA, modificado por la LMLA), que ampara un ámbito objetivo extenso de la autorización de vertido<sup>132</sup>, sigue sin resolverse la cuestión competencial, a la cual, como ya hemos mencionado, el TRLA y el RDPH omiten toda referencia, sin determinarse, por tanto, la autoridad competente, a pesar de la exigencia del art. 11 de la Directiva. Por su parte, el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que desarrolla el Real Decreto Ley 11/1995<sup>133</sup>, aunque tampoco se pronuncia sobre el sometimiento de los vertidos de aguas residuales industriales en sistemas colectores a normativa previa y/o autorización específicas<sup>134</sup> ni determina la autoridad competente para su control, sí contempla expresamente estos vertidos para imponer la obligación de tratamiento previo<sup>135</sup>.

---

<sup>130</sup>La Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, utiliza un concepto amplio de "sistema colector", definiéndolo como "un sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas". Dentro de esta definición entraría el alcantarillado, que comprende la recogida y conducción de aguas residuales a través de un sistema de redes y su evacuación a los distintos puntos de vertido. En cambio, la definición de "sistema colector" utilizada por el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, es mucho más restrictiva. El art. 2.e) define este concepto como "todo sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas, desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal, a las estaciones de tratamiento". De esta definición deriva que no se incluye el alcantarillado dentro de la definición de "sistema colector", concepto reservado para las conducciones de aguas residuales urbanas del alcantarillado a las instalaciones de tratamiento. Como ha puesto de manifiesto FANLO LORAS, A., "Transposición de las Directivas en materia de aguas", en GARCÍA URETA, A. (coord.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, "Ello tiene consecuencias competenciales claras. Así, el alcantarillado es competencia de los Ayuntamientos, lo que resulta respetuoso con el art. 26.1.a) LBRL y concreta el alcance art. 25.2.1) LBRL. Los sistemas colectores pueden ser competencia municipal si así lo establece la Comunidad Autónoma o, en su caso, del ente público representativo de los municipios" (pp. 129-130).

<sup>131</sup>El apartado C del Anexo I de la Directiva 91/271/CEE prevé que las aguas residuales industriales que entren en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas serán objeto del tratamiento previo que sea necesario para: proteger la salud del personal que trabaje en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento; garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y los equipos correspondientes no se deterioren; garantizar que no se obstaculice el funcionamiento de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y de lodos; garantizar que los vertidos de las instalaciones de tratamiento no tengan efectos nocivos sobre el medio ambiente y no impidan que las aguas receptoras cumplan otras Directivas comunitarias; garantizar que los lodos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental.

<sup>132</sup>*Vid. infra*, el apartado IV.3 de este mismo capítulo.

<sup>133</sup>BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

<sup>134</sup>SETUÁIN MENDÍA, B. "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 414-415, ha criticado que el Real Decreto 509/1996 no establezca ningún mecanismo que garantice el efectivo cumplimiento de la obligación de sometimiento a normativa previa y/o autorización específica por parte de la autoridad competente de los vertidos de aguas residuales industriales en sistemas colectores o instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y ha defendido que esta exigencia debería plantearse de modo acumulativo y no alternativo (normativa previa y autorización) para asegurar que el vertido industrial en instalaciones de saneamiento ha sido sometido a un tratamiento previo que garantice el cumplimiento de los objetivos de calidad fijados por la normativa.

<sup>135</sup>*Vid.* el art. 8 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que coincide sustancialmente con el apartado C) del Anexo I de la Directiva 91/271/CEE.

De este modo, vemos cómo la solución a una compleja y preocupante problemática cual es la de la autorización de los vertidos indirectos a los cauces públicos a través del alcantarillado municipal carece de una regulación frontal en el TRLA. La solución la ha aportado una norma de rango inferior -la Orden de 23 de diciembre de 1986-, nacida, además, con un objetivo concreto y una clara vocación de transitoriedad -adecuación a la LA de los vertidos autorizados conforme a la normativa precedente y regularización de los no autorizados hasta el 31 de diciembre de 1987- aunque, paradójicamente, continúe vigente en la actualidad. Y lo más grave es que constituye la norma delimitadora de las competencias locales por lo que respecta a las autorizaciones de vertido a las redes de alcantarillado, aun cuando la LBRL impone en el art. 25.3 que "Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo", entre las cuales se halla el "alcantarillado". Se ha desaprovechado, además, la transposición de la Directiva 91/271/CEE para clarificar de una vez por todas el régimen competencial de los vertidos industriales al alcantarillado. Veamos a continuación cómo el olvido de la normativa ha sido aún mayor en el caso de los vertidos indirectos realizados a sistemas colectores y/o instalaciones de saneamiento.

En relación a los vertidos efectuados a otros sistemas colectores o directamente a instalaciones de saneamiento, se mantiene el silencio absoluto tanto del TRLA como del RDPH. La necesidad de regular estos vertidos nace a raíz de la aprobación en el seno de la Comunidad Europea de la Directiva 91/271/CEE, que exige que las aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas e impone la obligación de un tratamiento previo de estas aguas antes de su acceso a medio, en diferentes períodos temporales en función de la población, con un plazo máximo situado a finales del año 2005, además de imponer, como ya sabemos, el sometimiento a normativa previa y/o autorizaciones específicas del vertido de aguas residuales industriales en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas<sup>136</sup>. Con estas previsiones se pretende acabar con los vertidos que acceden directamente a los cauces, imponiendo con carácter previo su paso por una instalación de tratamiento, asegurando, de este modo, la reducción de la contaminación de origen. Sin embargo, no se da respuesta en la normativa de transposición (Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo) al tema de quién ostenta la competencia para conceder estas autorizaciones de vertido.

---

De esta exigencia de tratamiento previo podría derivarse la sujeción a autorización previa de los vertidos de aguas residuales en los sistemas de alcantarillado, sistemas colectores o instalaciones depuradoras de aguas residuales, como mecanismo garantizador del tratamiento previo necesario para el cumplimiento de las condiciones exigidas por el apartado C del Anexo I de la Directiva, reiteradas en el mismo art. 8 Real Decreto 509/1996. *Vid.* FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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.*, que advierte que "*En otro caso, no puede garantizarse que el tratamiento previo es suficiente y, además que 'las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad de la normativa vigente' [art. 8.d) Real Decreto 509/1996], dado que los requisitos exigidos a los vertidos de aguas residuales urbanas no tienen en cuenta un buen número de parámetros que sí se exigen para el cumplimiento de las normas de emisión o los objetivos de calidad de los vertidos industriales (normas límite de emisión de las sustancias de la Lista I y los valores de los parámetros necesarios para alcanzar los objetivos de calidad fijados por el Plan)*" (p. 3538).

<sup>136</sup>*Vid. supra* capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe A.c), de la segunda parte de este trabajo.

Ante el silencio de la normativa española de transposición de la Directiva 91/271/CEE y, dada la absoluta insuficiencia de la Orden de 23 de diciembre de 1986, es conveniente que las Comunidades Autónomas concreten y definan con claridad a qué organismo corresponde la potestad de autorización y control de los vertidos industriales al alcantarillado, a los sistemas colectores e instalaciones de saneamiento. Así lo han hecho, efectivamente, algunas leyes autonómicas, que, con independencia de quién sea titular de la cuenca hidrográfica a la que irán a parar en última instancia los vertidos, han establecido normas propias en cuanto al saneamiento y la depuración de las aguas residuales urbanas<sup>137</sup>. En la mayor parte de estas normas, además de recogerse previsiones en torno a la planificación, financiación y organización del saneamiento, se delimitan las competencias que corresponden a la Administración autonómica y a las Administraciones locales, lo cual resulta de gran importancia para la cuestión que ahora nos ocupa. Debemos advertir, sin embargo, de la diversidad de modelos autonómicos a tal efecto, sin perjuicio de que puedan extraerse algunas características comunes a todos ellos. Esta circunstancia nos obliga a hacer referencias individualizadas a cada Comunidad Autónoma que ha tratado la cuestión.

En la Comunidad Autónoma de Madrid la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid<sup>138</sup>, atribuye a los Ayuntamientos la competencia sobre "El control de los vertidos a la red municipal de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales, normativa general de la Comunidad y del Estado"<sup>139</sup> y la Ley 10/1993, de 12 de noviembre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento<sup>140</sup>, atribuye al Ayuntamiento la competencia para autorizar vertidos de aguas residuales al sistema integral de saneamiento<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup>RUIZ DE APODACA, A. M., *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Madrid, Civitas, 2001, p. 58.

<sup>138</sup>BOCM, núm. 311, de 31 de diciembre de 1984; rectificación de errores en BOCM, núm. 74, de 28 de marzo de 1985.

<sup>139</sup>Art. 3.2.d) Ley 17/1984, de 20 de diciembre.

<sup>140</sup>BOCM núm. 269, de 12 de noviembre de 1993. Por su contenido detallado, esta ley ha sido calificada de "ordenanza de ordenanzas" y "ordenanza tipo", si bien con rango de ley (FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en "Las obras hidráulicas", *cit.*, p. 196, nota al pie 50). En este sentido, su Disposición final 1ª ordena la adaptación de las Ordenanzas municipales a lo dispuesto en dicha Ley. Respecto a los vertidos llevados a cabo en el resto de instalaciones de saneamiento, la Ley madrileña guarda silencio, pero SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 401, nota al pie 329, ha derivado la competencia autonómica de la declaración de interés autonómico del servicio de depuración realizada en la propia Ley.

<sup>141</sup>*Vid.* art. 10.1 Ley 10/1993, de 12 de noviembre. Sin embargo, téngase en cuenta que, aunque la competencia sobre las autorizaciones de vertidos de aguas residuales al sistema de saneamiento se atribuye a los ayuntamientos, el apartado segundo de este mismo precepto prevé que "En aquellos supuestos en los que por aplicación de lo establecido en la Ley 10/1991, de 4 de abril, de Protección del Medio Ambiente, no haya existido un pronunciamiento previo de la Agencia de Medio Ambiente sobre la actividad objeto de autorización, será preceptivo un informe previo de dicha Agencia, que será emitido en el plazo de un mes y tendrá carácter vinculante"; y el art. 12 prevé que los Ayuntamientos informarán periódicamente al órgano competente de la Comunidad de Madrid de todas las autorizaciones de vertido concedidas, así como de sus modificaciones. *Vid.* también el art. 31 Ley 10/1993, de 12 de noviembre, el cual establece que "1. Corresponde a los Ayuntamientos y a la Comunidad de Madrid, a través de la Agencia de Medio Ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las

La Comunidad Autónoma de Canarias, en el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, tras establecer que los Municipios "son directamente responsables de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable, de alcantarillado y de tratamiento o depuración de aguas residuales en los términos de la legislación de régimen local", incluye entre sus responsabilidades "El control de los efluentes de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales"<sup>142</sup>. Todo ello sin perjuicio de que corresponda a los Consejos Insulares de Aguas "La tramitación, otorgamiento y condicionado de las autorizaciones de vertidos, y de las empresas gestoras del servicio de conducción, tratamiento y vertido de aguas residuales"<sup>143</sup>.

Por su parte, las Leyes de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales; de Asturias 1/1994, de abastecimiento y saneamiento de aguas; de Murcia 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración; de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración; y de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón recogen la competencia municipal para el control de los vertidos al alcantarillado<sup>144</sup>. Debemos introducir, sin embargo, dos matices. Por un lado, las leyes de

---

instalaciones de adecuación, pretratamiento o depuración del vertido instaladas por el usuario. 2. Ambas Administraciones coordinarán sus actuaciones en orden a la máxima eficacia, pudiendo establecer convenios para tal fin". Asimismo, su Disposición final 5ª dispone que "Las funciones de gestión, inspección, vigilancia y control sobre los vertidos industriales que correspondan a la Comunidad de Madrid, podrán ser encomendadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid al Canal de Isabel II". Por su parte, el art. 8 Decreto 170/1998, de 1 de octubre, de gestión de las infraestructuras de saneamiento de esta misma Comunidad Autónoma (BOCM núm. 252, de 23 de octubre de 1998), establece que "Toda conexión de alcantarillado a las redes de saneamiento cuya titularidad patrimonial corresponda a la Comunidad de Madrid o a cualquiera de los entes y organismos que forman la Administración Institucional de la misma requerirá la autorización del titular patrimonial, quien lo comunicará al Ente Gestor responsable de la explotación de los colectores o emisarios afectados".

<sup>142</sup>Vid. art. 10.1.c) Decreto 174/1994, de 29 de julio.

<sup>143</sup>Vid. art. 9.b) Decreto 174/1994, de 29 de julio.

<sup>144</sup>Vid. arts. 4.2 Ley 2/1992, de 26 de marzo, de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 1761, de 8 de abril de 1992), el cual dispone que "De conformidad con lo establecido en la legislación de régimen local, es de competencia municipal el servicio de alcantarillado, y podrá gestionarse mediante cualesquiera de las formas previstas en la legislación. En relación con éste, corresponde a los ayuntamientos: (...) d) El control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales, normativa general de la Generalitat y del Estado"; art. 3.2.e) Ley 1/1994, del Principado de Asturias (BOPA núm. 46, de 25 de febrero de 1994), que atribuye a los Ayuntamientos la competencia de "controlar los vertidos a la red municipal de alcantarillado" (*vid.* también su Disposición adicional 5ª); art. 4.2.d) Ley 3/2000, de 12 de julio, de Murcia (BORMU núm. 175, de 29 de julio de 2000) que, tras declarar de competencia municipal el servicio de alcantarillado, atribuye a los Ayuntamientos "La autorización y control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con la normativa básica estatal, la normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las correspondientes Ordenanzas municipales en la materia"; 6.1.e) Ley 5/2000, de 25 de octubre, de La Rioja (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000), que confiere a los municipios, en relación con el servicio de alcantarillado, de competencia municipal, "El control de los vertidos a las redes municipales de alcantarillado, de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales, que deberán respetar como mínimo los valores límite de emisión y normas de calidad ambiental establecidos en la presente Ley y en su normativa de desarrollo" [*Vid.* también su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto 55/2001, de 21 de diciembre (BOLR núm. 155, de 27 de diciembre de 2001)]; y art. 8.1 Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Aragón: "Es competencia de las entidades locales en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración: c) la prestación de los servicios de distribución y de

Valencia, La Rioja, Murcia y Asturias reservan a la Administración de la Comunidad Autónoma el control de los vertidos a las redes de colectores generales<sup>145</sup>. Por otro, en el caso de Murcia, el Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado<sup>146</sup>, que establece el sometimiento a autorización previa de los mismos otorgada por el Ayuntamiento correspondiente, impone, sin embargo, que las autorizaciones de vertido al alcantarillado habrán de recoger los pronunciamientos que sobre vertidos de aguas residuales determinen las evaluaciones o calificaciones ambientales. Asimismo, establece la exigencia de que con carácter previo a su otorgamiento, el Ayuntamiento recabe informe de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua en el caso de actividades sometidas a calificación ambiental de competencia municipal<sup>147</sup>.

Por otra parte, debe destacarse el esfuerzo de la legislación de saneamiento de La Rioja en orden a delimitar claramente la competencia autorizatoria en el caso de los vertidos indirectos, diferenciando entre los realizados al alcantarillado y los efectuados a los colectores generales o a las instalaciones de tratamiento y depuración. En el primer caso, la competencia de otorgamiento de la autorización de vertido recae sobre los Ayuntamientos titulares de la red o en el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja cuando la competencia le haya sido delegada<sup>148</sup>. En el segundo, sobre la Administración titular de los colectores generales o las instalaciones de tratamiento y depuración. Si esa titularidad

---

alcantarillado". En relación con estos servicios, les corresponde a las Entidades Locales "El control de vertidos al alcantarillado, dentro de lo que ordene la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómica". En el caso de Aragón, esta competencia se recogía con anterioridad en el art. 5.2.d) de la, ya derogada, Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales (BOA núm. 132, de 14 de noviembre de 1997). Un amplio comentario de la misma, puede verse en SETUÁIN MENDÍA, B., *El régimen jurídico de las aguas residuales*, Egido, Zaragoza, 1998, pp. 61-87.

<sup>145</sup>Vid. el art. 3.1.d) Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Valencia, reserva a la Administración de la Comunidad Autónoma "El control de los vertidos a las redes de colectores generales, estableciendo las limitaciones de caudal y contaminación en función de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento". En sentido similar, vid. arts. 4.1.g) Ley 5/2000, de 25 de octubre, de La Rioja y 3.1.g) Ley 3/2000, de 12 de julio, de Murcia. En el caso de La Rioja, el art. 4.3 Ley 5/2000, de 25 de octubre, prevé que la Administración regional podrá ejercer sus competencias en esta materia a través del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, organismo especializado encargado del saneamiento y depuración de aguas residuales. Por su parte, Asturias atribuye a la Administración del Principado "El control de la calidad de las aguas y de los vertidos en las redes cuya titularidad corresponda a la Administración del Principado" [art. 2.1.f)], así como "La supervisión de la calidad de las aguas en las redes de distribución" [art. 2.1.h)]. Posteriormente, la Ley 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), ha previsto, por una parte, que "Cuando el vertido se realice a redes de alcantarillado y sea transportado a colectores o instalaciones de depuración de competencia de la Comunidad Autónoma, será necesario, para el otorgamiento de la licencia municipal, informe preceptivo y vinculante de la Administración del Principado de Asturias, a la que obligatoriamente se habrá de comunicar el otorgamiento, en su caso, de la licencia..." (art. 5.2). Por otra, que "Si el vertido se realiza directamente a colectores o instalaciones de depuración competencia de la Comunidad Autónoma, una vez recibido el expediente municipal, la Administración del Principado de Asturias entenderá la tramitación de la autorización de vertido directamente con el interesado..." (art. 5.3).

<sup>146</sup>BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999.

<sup>147</sup>Vid. art. 2.5 Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril.

<sup>148</sup>Vid. art. 9.1 Decreto de La Rioja 55/2001, de 21 de diciembre. Este mismo precepto prevé que cuando la competencia para otorgar estas autorizaciones se haya delegado en el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, el Ayuntamiento le remitirá la solicitud con la documentación necesaria para su resolución, sin perjuicio de que el interesado pueda presentarla directamente en el referido Consorcio.

corresponde a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la competencia resolutoria la ostenta el Consorcio de Aguas y Residuos<sup>149</sup>.

Más recientemente, la Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, atribuye, en su art. 16.1, a las Entidades Locales del Agua<sup>150</sup>, en relación con los sistemas públicos de saneamiento<sup>151</sup> de su ámbito, la competencia para autorizar los vertidos que allí se realicen, en tanto que es la Agencia Catalana del Agua (Administración Hidráulica autonómica) la que "en relación con los sistemas públicos de saneamiento (...) autoriza los vertidos de éstos al medio receptor" (art. 17.1). Se atribuye, por tanto, a las Entidades Locales del Agua que han asumido el ejercicio de las competencias municipales de saneamiento la gestión de uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales, sin perjuicio de la titularidad de las instalaciones<sup>152</sup>. Por tanto, la competencia para otorgar las autorizaciones de vertido al sistema recae en las entidades Locales del Agua, sin olvidar las competencias municipales en materia de alcantarillado<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup>Vid. art. 9.2 Decreto de La Rioja 55/2001, de 21 de diciembre. Téngase en cuenta también el art. 6 de este Decreto. Con arreglo al mismo, la gestión de las instalaciones municipales de depuración corresponderá a la respectiva Entidad Local, que podrá delegarla en el Consorcio de Aguas y Residuos si forma parte del mismo. En cambio, la gestión de las instalaciones de depuración que reciban aguas residuales de más de un municipio corresponderá a las entidades supramunicipales creadas para tal fin, garantizándose la participación de todos los municipios afectados (mientras no se constituya tal entidad, la gestión corresponderá al Gobierno de La Rioja). Y cuando se trate de redes de saneamiento, la gestión del colector general (tramo de colector que va desde el punto en el que se recoge más del cincuenta por ciento de la carga generada en cada uno de los municipios servidos hasta la estación depuradora) corresponderá al ente responsable de la estación depuradora de aguas residuales; el resto de la red de saneamiento tendrá la consideración de red de alcantarillado y su gestión corresponderá al municipio correspondiente.

<sup>150</sup>La Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, posibilita la creación, como novedad, de las Entidades Locales del Agua, a las que atribuye competencias y recursos económicos de la Agencia Catalana del Agua y también de los entes locales, cuando sea procedente, en materia de abastecimiento de agua y de saneamiento de aguas residuales para la gestión más eficiente de los recursos hídricos. El art. 2.9 Ley 6/1999, de 12 de julio, define la "Entidad local del agua básica" como "el ente local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen" y el art. 2.10 define la "Entidad local del agua cualificada" como "el ente local supramunicipal o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia adecuados para la gestión integrada del agua en una cuenca o una porción de cuenca fluvial, el ámbito territorial de los cuales es definido por la planificación hidrológica. Esta adecuación del ente no implica, necesariamente, la gestión efectiva de todos los servicios comprendidos en la gestión integrada del agua". Sobre las Entidades Locales del Agua *vid.* CASADO CASADO, L. y PADRÓS REIG, C., "El municipi i la nova Llei de l'Aigua", en *Revista Medi Ambient. Tecnologia i Cultura*, núm. 25, enero de 2000.

<sup>151</sup>El "sistema público de saneamiento de aguas residuales" se define en el art. 2.13 Ley 6/1999, de 12 de julio, como el "conjunto de bienes de dominio público interrelacionados en un todo orgánico, compuesto por una o más redes locales de alcantarillado, colectores, estaciones de bombeo, emisarios submarinos, estación depuradora de aguas residuales y otras instalaciones de saneamiento asociadas, con el objeto de recoger, conducir hasta la estación y sanear, de manera integrada, las aguas residuales generadas en uno o más municipios".

<sup>152</sup>Art. 15.1 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio. El apartado tercero de este mismo precepto prevé que mientras las Entidades Locales del Agua no asuman la gestión del sistema de saneamiento las instalaciones que forman parte son gestionadas por la Administración competente.

<sup>153</sup>De momento, en Cataluña sólo se ha constituido una Entidad Local del Agua: la EMSHTR, que, con arreglo a la Disposición adicional 10ª Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, tiene la condición de Entidad Local del Agua básica de suministro de agua en baja y de saneamiento a los efectos de esta Ley y de ente público

De todas estas normas autonómicas, a pesar de las diferencias reseñables entre todas ellas y de los modelos de saneamiento en ellas instaurados, se derivan competencias locales en orden a la autorización y control de determinados vertidos indirectos, principalmente los realizados al alcantarillado municipal, aunque, en algunos casos, también los efectuados en otros sistemas de saneamiento local<sup>154</sup>. Por lo tanto, en buena medida, la delimitación competencial en esta materia procede de la regulación autonómica adoptada a tal efecto.

Por su parte, las Ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales, aprobadas en gran número de Administraciones locales, se sitúan en esta misma línea, de atribución de competencias a la Administración Local en orden al otorgamiento de las autorizaciones de vertidos indirectos al sistema de saneamiento<sup>155</sup>.

### **b') El posicionamiento de la jurisprudencia: el reconocimiento de importantes facultades a la Administración local en relación al otorgamiento de autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento**

Examinadas las previsiones normativas, debemos centrarnos ahora en su interpretación jurisprudencial. La jurisprudencia ha jugado un papel decisivo en orden a delimitar la autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones de vertido en redes de alcantarillado y ha respaldado el planteamiento que se recoge en la Orden de 23 de diciembre de 1986, al reconocer importantes facultades a los Municipios en relación a la autorización de vertidos realizados a la red municipal de saneamiento<sup>156</sup>. Así lo ha establecido la AN en la Sentencia de 19 de noviembre de 1999<sup>157</sup>:

---

representativo de los municipios de la aglomeración urbana que conforma su ámbito territorial a los efectos de lo que establece el art. 13 Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre.

<sup>154</sup>Ahora bien, como ha puesto de relieve FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, "este control municipal de los vertidos no desplaza, sin embargo, las atribuciones que sobre la autorización de los mismos corresponde a las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas intercomunitarias respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes. Distinto puede ser el régimen de las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias en las que la normativa autonómica, caso de que exista (...) desplaza a la estatal" (p. 196).

<sup>155</sup>Así sucede en las Ordenanzas sobre vertidos que hemos consultado. Por 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 para facilitar la aprobación de reglamentos en este ámbito por parte de los municipios, prevé en su art. 13 que "El permiso de vertido es constituido por la autorización emitida por la Administración local gestora de la explotación del sistema de saneamiento", en tanto que remite a la legislación de aguas los vertidos a cauces u otros sistemas de eliminación (art. 11). También los Reglamentos reguladores de vertidos de aguas residuales de los Ayuntamientos de Viladecavalls (BOP de Barcelona, núm. 245, de 11 de octubre de 1996), Suria (BOP de Barcelona núm. 247, de 15 de octubre de 1997), Santa María de Palautordera (BOP de Barcelona núm. 259, de 29 de octubre de 1997), del Consorcio para la Defensa de la Cuenca del Río Besós (BOP de Barcelona núm. 148, de 22 de junio de 1994), de Terrassa (BOP de Barcelona núm. 63, de 15 de marzo de 1994, y BOP de Barcelona núm. 110, de 8 de mayo de 1999) y de la EMSHTR (BOP de Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000) y la Ordenanza General del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona (BOP de Barcelona núm. 143, Anexo I, de 16 de junio de 1999), atribuyen a la Administración local gestora la competencia para autorizar los vertidos de aguas residuales al sistema de saneamiento (arts. 12, 13, 13, 13, 90, 34.1 y 126.1, respectivamente), remitiendo a la legislación de aguas para los vertidos a cauce (art. 11 Ordenanza de Suria y de Santa María de Palautordera; art. 4.2 Reglamento metropolitano de vertidos de aguas residuales).

<sup>156</sup>Pueden encontrarse abundantes muestras jurisprudenciales al respecto. Hemos seleccionado algunas sentencias especialmente significativas, de las cuales se desprende un amplio reconocimiento de facultades de intervención de los Ayuntamientos en relación a la autorización de los vertidos indirectos. La Sentencia de 11 de octubre de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López;

*"Que esa concurrencia competencial debe ventilarse en el sentido de que la Administración hidráulica, bien sea estatal o autonómica, es la competente para velar por el dominio público hidráulico cuya gestión le corresponda, y si ese vertido se efectúa a redes de alcantarillado o a colectores es cuando es preciso delimitar sus competencias con la Administración municipal, adquiriendo la situación mayor complejidad cuando se trate de redes comunes a varios municipios o, incluso, se trate de infraestructuras de saneamiento dependientes de las Administraciones Autonómicas; es en esta situación cuando cobra sentido el artículo 7 OM de 23 de diciembre de 1986 (y también el mismo artículo del RD 484/1995) (...) pues lo que se deduce de sus textos es que la industria que vierta a una red municipal deberá obtener la autorización de vertido por intermedio de los Ayuntamientos ya que el municipio asume la carga de instar la autorización por todos los vertidos indirectos que reciban en sus redes de aguas residuales cuya gestión le compete así como también le compete autorizar esos vertidos contaminantes a esas redes, todo ello en virtud bien sea de la Ley*

---

Aranzadi 4572) sienta una importante doctrina en relación a las competencias municipales en materia de policía de aguas que sigue teniendo virtualidad en la actualidad. El TS establece que *"La competencia en materia de policía para la defensa contra la contaminación de las aguas corresponde de modo general a la Administración del Estado y concretamente al Ministerio de Obras Públicas a través de las Confederaciones Hidrográficas y Servicios Hidráulicos, a tenor de los arts. 1 y 3 del Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces de 14 de noviembre de 1958, y por virtud de su art. 11, así como los Reales Decretos de 21 marzo 1895 y 16 noviembre 1900; les corresponde impedir, regular y sancionar el vertido de aguas residuales de las que específicamente se citan las procedentes de fábricas e industrias (OO. de 4 septiembre 1959 y 9 octubre 1962, además de los antes citados preceptos), prescripciones del art. 11 del Reglamento y 1 de la Orden citada; y esas funciones se muestran como las generales de defensa de las aguas y no dentro de su esfera territorial en orden a la depuración y aprovechamiento de aguas residuales (art. 101, núm. 2c) de la Ley de Régimen Local), específicamente traducidas en las facultades para las obras y servicio de alcantarillado municipal o la policía de la evacuación de aguas negras y excretas (Base 27 de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, art. 109 de la Instrucción General de Sanidad de 12 enero 1904, art. 9 del Reglamento de Sanidad Municipal de 9 febrero 1925), con la peculiaridad de que les vienen atribuidas unas peculiares facultades de policía sanitaria cuando el servicio no está organizado, así como unas singulares obligaciones al prescribir el citado art. 3 del Reglamento de Sanidad Municipal que 'caso de no hallarse municipalizados estos servicios' estarán 'sometidas en su instalación y funcionamiento a la intervención y vigilancia sanitaria de los Ayuntamientos', a quienes, según el también citado art. 9 corresponde 'el establecimiento y conservación de un sistema de evacuación de las excretas y en general de las llamadas aguas negras' en relación con el cual (y por supuesto con otros vertidos de las mismas) señala que no podrán desaguar en los ríos sin previa depuración', en tanto que la Base 26 de la Ley citada prescribe asimismo 'cualquiera que sea el sistema empleado' la obligación de proyectar la eliminación de esas aguas en la forma y grado preciso para proteger no solamente el núcleo para el que se destine el saneamiento, sino también a aquellos otros que pudieran ser afectados por la polución de las aguas en la que se efectúe el vertido", todo lo cual significa la atribución de potestades -deber de policía singulares en materia de evacuación de aguas fecales que son de ejercicio previo respecto de las encomendadas a la Administración del Estado, porque, sin perjuicio de éstas, los Municipios deben procurar la depuración previa de las que viertan a los ríos, así como en su caso la obtención de las pertinentes autorizaciones de aquellos otros órganos para que ellos puedan a su través ejercer sus propias facultades" (considerando 4º).*

Asimismo, el TSJ de Cataluña en la Sentencia núm. 533, de 5 de julio de 1996, ha establecido que *"(...) para autorizar un vertido de aguas residuales en cauce de saneamiento municipal (alcantarilla) es competente el Ayuntamiento conforme al art. 25 de la Ley de Régimen Local de 1985 y en los términos de la Orden de 23 de diciembre de 1986 (BOE de 30 de diciembre de 1986) por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales (orden todavía vigente como se desprende de la remisión a la misma que efectúa el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos)" (fundamento jurídico 3º).*

<sup>157</sup>Sentencia de 19 de noviembre de 1999 de la AN (Contencioso-Administrativo; Sala 3, Sección 1ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez).

*Reguladora de las Bases de Régimen Local o de las propias leyes autonómicas (cf. Ley 10/93, de 26 de octubre, de Madrid)*<sup>158</sup>.

Además, el TS en múltiples sentencias ha reconocido amplias competencias a los Municipios en relación a los vertidos indirectos, atribuyéndoles importantes facultades en orden a la adopción de medidas de policía administrativa sobre este tipo de vertidos, tales como potestad sancionadora, prohibición de determinados vertidos a la red municipal de saneamiento, potestad de revisión de actos..., sobre la base de sus competencias sobre salubridad pública, alcantarillado y tratamiento de aguas<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup>Fundamento jurídico 10º de esta Sentencia. En esta misma Sentencia, la Audiencia Nacional establece que lo expuesto "(...) no produce un solapamiento de las posibles responsabilidades de los Ayuntamientos en esta materia, responsabilidad que puede serles exigida bien sea por la Administración del Estado o autonómica según el cauce que reciba el vertido ni, a su vez, tampoco se produce respecto del titular de una actividad contaminante el solapamiento de su responsabilidad por ministerio del artículo 7 de la OM de 23 de diciembre de 1986 ni por ministerio de las normas municipales o sectoriales que regulen esa carga respecto de vertidos indirectos a los sistemas o redes de aguas residuales; en consecuencia que para el caso de vertidos indirectos la Ley de Aguas no ha desapoderado a la Administración hidráulica ni libera al que efectúe tal vertido de la carga de instar y obtener -por sí o por medio de los municipios- la oportuna autorización cuya ausencia hace del vertido que sea clandestino, luego sancionable sin perjuicio de las responsabilidades exigibles por otras Administraciones" (fundamento jurídico 11º).

<sup>159</sup>Así, en la Sentencia de 24 de noviembre de 1987 (Contencioso-Administrativo, Sala 4º; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López; Aranzadi 9302), en la que se resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto por una empresa contra un Acuerdo de 13 de febrero de 1984 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra un Acuerdo de la Comisión Municipal Permanente del Ayuntamiento de Segovia de 28 de noviembre de 1983, por el que se acordaba la instrucción de expediente sancionador a esta sociedad por vertido de aguas residuales con impurezas al colector general, el TS ha reconocido la competencia de las corporaciones locales para la instrucción de expedientes sancionadores en aras a garantizar la salubridad de las aguas. A idéntica conclusión llega el TS en la sentencia de 15 de diciembre de 1988 (Contencioso-Administrativo, Sala 4º; ponente: Excmo. Sr. D. Juan García-Ramos Iturralde; Aranzadi 9963). En esta ocasión, el Ayuntamiento de Valjunquera (Teruel) había prohibido a una empresa efectuar vertidos de alpechines a la red general de alcantarillado, revocando las condiciones de una licencia de apertura otorgada con anterioridad. El Ayuntamiento fundamentaba su decisión en la construcción en 1984 de una estación depuradora de aguas municipal conectada a la red general de alcantarillado y en las indicaciones de la Comisaría de Aguas del Ebro, que había señalado que no era admitido el vertido de alpechines, ya que, por su alta carga contaminante, no depuraría y perjudicaría probablemente el correcto funcionamiento de las instalaciones. El TS ratifica la competencia del Ayuntamiento para establecer este tipo de acuerdos; en efecto, la Sentencia señala en el fundamento jurídico 4º de la sentencia apelada: "*Que la actora cuestiona en primer lugar la competencia municipal para la adopción de los acuerdos impugnados, lo que debe rechazarse no sólo por cuanto los alpechines u oleazas perjudicarían la estación depuradora que es propiedad del Ayuntamiento y constituye un bien de dominio público -art. 79.3 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985- sufragado con cargas a fondos públicos como se desprende de la certificación del Ayuntamiento en el ramo de prueba de la demanda -art. 9.2 del vigente Reglamento de Bienes de 13 de junio de 1986 que reproduce en este punto lo del anterior de 27 de mayo de 1955-, sino también por corresponderle lo referente a la salubridad pública, alcantarillado y tratamiento de aguas -art. 25.2 letra h) y l) de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985- al disponer que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias ... en las siguientes materias entre los que cita las expresadas*".

En la Sentencia de 7 de octubre de 1992 (Contencioso-Administrativo, Sala 3º, Sección 4º; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar; Aranzadi 7767), en la que se cuestionaba si era ajustado a Derecho el otorgamiento de licencia municipal para acometida al alcantarillado municipal, condicionándola a la no aparición de vertidos perjudiciales para la higiene y salubridad públicas, el TS se pronuncia declarando la validez del condicionado de la licencia, ya que "*constituye una explicitación a mayor abundamiento de algo que debía entenderse implícito aunque no se hubiera hecho constar expresamente, a saber, que la licencia no puede otorgarse de forma válida permitiendo la perturbación de las condiciones necesarias para el mantenimiento de la salubridad pública. Por tanto la condición, aunque se hubiera omitido, debía entenderse que había de cumplirse siempre*" (fundamento jurídico 4º).

Asimismo, el TS ha establecido que los Municipios, como titulares de los vertidos finales procedentes de sus sistemas de alcantarillado y/o colectores e instalaciones de depuración deberán solicitar a la Administración Hidráulica competente -estatal o autonómica, dependiendo del tipo de cuenca- la correspondiente autorización para el vertido final resultante a cauce<sup>160</sup>.

Paralelamente, el TS también ha limitado la competencia de las Entidades Locales sobre los vertidos directos. En estos casos, diversas sentencias han negado reiteradamente la competencia de las Entidades Locales para su autorización, atribuyéndose tal potestad a la Administración Hidráulica competente<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup>Así se desprende, por ejemplo, de las Sentencias del TS de 18 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret; Aranzadi 3329); de 21 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez; Aranzadi 3336); y de 12 de mayo de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 4362), que confirman las sanciones impuestas por el Consejo de Ministros a los municipios de Lasarte, Oyarzun y Elgóibar, respectivamente, por el vertido de sus aguas residuales a los ríos Oria, Oyarzun y Deba, respectivamente, sin la correspondiente autorización que correspondía otorgar a la Confederación Hidrográfica del Norte.

<sup>161</sup>En este punto podríamos hacer referencia a multitud de sentencias del TS. Sin ánimo de exhaustividad, hemos escogido algunas que consideramos especialmente relevantes por la problemática que resuelven. Así, en la Sentencia de 16 de junio de 1962 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Sáenz de Tejada y Olozaga; Aranzadi 2905), el TS declara la nulidad de un Acuerdo del Ayuntamiento de Zamora por el que se prohibía a una empresa que los residuos de la fabricación vertiesen en el río Valderaduey, exigiéndole con anterioridad a la verificación de la reapertura y como trámite para ello la presentación en la Alcaldía de un proyecto de vertido de aguas o de depuración de las mismas, que evite todo peligro y que previos los trámites e informes necesarios serán sometidos a la aprobación municipal. El TS basa su argumentación en que *"el Ayuntamiento carece de atribuciones para intervenir en la materia concreta del vertido de aguas residuales en el río, y si es cierto que los preceptos de la Ley de Régimen Local en que apoya sus decisiones le faculta para autorizar la instalación de la industria y vigilar constantemente su funcionamiento en beneficio de los intereses generales del vecindario, de la salubridad e higiene públicas, debiendo establecer la debida vigilancia de la dotación de aguas potables y en la depuración y aprovechamiento de las residuales, como ha venido haciendo llevado de un plausible anhelo de evitar perturbaciones en la salud pública estas facultades deben entenderse limitadas en el ámbito territorial, a su término municipal, sin invadir la esfera de acción de los organismos dependientes del Ministerio de Obras Públicas en la vigilancia que a éstos compete en orden a la policía de aguas públicas"* (considerando 3º de la Sentencia apelada, aceptado por el TS).

En la Sentencia de 27 de noviembre de 1981 (Contencioso-Administrativo, Sala 4º; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Pérez Gimeno; Aranzadi 5325) el TS revoca un acuerdo del Ayuntamiento de Barbastro de 24 de septiembre de 1976, por el que se concedió a una empresa un plazo de un mes para iniciar las obras de conexión de su vertido al colector general de la población, con el apercibimiento de que, pasado tal plazo, se denunciaría dicho vertido a la Comisaría de Aguas del Ebro, además de las actuaciones que efectuase el Ayuntamiento dentro de su competencia. *"(...) si la policía de las aguas públicas y sus cauces está atribuida por la Ley de Aguas y por el Reglamento de Policía de 14 noviembre 1958 (art. 1) al Ministerio de Obras Públicas y dentro de él, a la Comisaría de Aguas según el D. de 8 octubre 1959, es a este organismo a quien corresponde, en todo caso, velar para que el vertido de las aguas se ajuste a lo dispuesto en el citado Reglamento que, en 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, y exige de la empresa causante que evite el vertido en cuestión o que antes de efectuarlo sea depurado, definiendo en los arts. 30 y siguientes las contravenciones a lo dispuesto en el Reglamento y estableciendo las sanciones aplicables, sin que, en consecuencia, y con apoyo en una posible contravención en el vertido al cauce público, pueda el Ayuntamiento imponer una carga constructiva no apoyada en precepto legal alguno, y, finalmente, porque si bien la Corporación local puede imponer la conexión del vertido de la fábrica con el colector general al amparo de las potestades que sobre salubridad e higiene le atribuye el art. 101 de la Ley de Régimen Local ello presupone la existencia del colector o alcantarillado en la vía pública a que el terreno de ubicación de tal fábrica dé frente sin que pueda, a pretexto de dicha conexión, obligar al interesado a la*

### **c') Un intento de clarificación: la determinación de la competencia autorizatoria en los diferentes tipos de vertidos indirectos. Reseña de los principales problemas que pueden plantearse**

Realizadas ya las oportunas referencias a la regulación -estatal, autonómica y local-, así como a la jurisprudencia y dada la enorme complejidad competencial que envuelve a los vertidos indirectos, hemos considerado conveniente extraer algunas reglas de carácter general que puedan sernos útiles a la hora de delimitar la competencia autorizatoria en estos casos, al tiempo que señalamos algunos de los principales problemas que pueden plantearse en la práctica.

Como punto de partida, debemos tener presente el importante fenómeno de concurrencia competencial que se da en relación a los vertidos indirectos. La actuación de la Administración Hidráulica (estatal o autonómica) velando por el dominio público hidráulico debe coordinarse necesariamente con las competencias asumidas por los Entes Locales en materia, por ejemplo, de alcantarillado y tratamiento y depuración de aguas residuales<sup>162</sup>. De este modo, aunque los vertidos indirectos no están exentos de la carga de la autorización, lo que se plantea en estos supuestos es en qué forma incide en estos casos la

---

*construcción y, además, a su costa de parte del alcantarillado general de la población, obligación que no tiene apoyo legal alguno"* (considerando 2º).

En esta misma línea argumental, en la Sentencia de 25 de noviembre de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 5699), el TS niega toda competencia de los Ayuntamientos en relación a los vertidos de aguas residuales a cauces públicos: "*(...) la alegación de la parte apelante de tener concertada con el Ayuntamiento de Burgos, la conexión de su vertido de aguas, al Colector Municipal pagando anualmente al Ayuntamiento la tasa correspondiente por el servicio de alcantarillado, no es argumento estimable para la pretensión que demanda, pues, la competencia del Ayuntamiento no se extiende ni puede alcanzar más allá de las funciones que por Ley tienen asignadas respondiendo a los intereses públicos municipales, que son las que tiene la obligación de tutelar ya que como se deja enunciado, la competencia, presupone siempre un texto legal, y, en materia de vertido de aguas residuales a cauces públicos, no son los Ayuntamientos sino las Comisarias de Aguas, los Organos a los que la normativa atribuye la facultad de velar por la pureza de las aguas de los ríos, que éstas no se contaminen o prohibiendo a tal fin a los particulares aquellas actividades que entrañen daño o simplemente peligro de contaminación por el vertido de las aguas residuales, autorizaciones que sólo las Comisarias de Aguas otorgarán para efectuar en cada caso los vertidos a los cauces públicos de los ríos, independientemente de las atribuciones que las leyes municipales otorguen a los Ayuntamientos en materia de saneamiento, salubridad, eliminación o evacuación de aguas fecales, por lo que resulta claro que para efectuar la parte apelante el vertido de las aguas de su fábrica en las aguas del río Arlanzón, precisaba de la previa autorización de Obras Públicas, la Comisaría de Aguas correspondiente, a la Cuenca del mencionado afluente del Duero, y esa falta del permiso administrativo originó en la Empresa apelante una falta o contravención que aparece suficientemente acreditada...*".

Por su parte, la Sentencia del TS de 24 de noviembre de 1987 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Carmelo Madrigal García; Aranzadi 7924) confirma la validez de la resolución de la Administración del Estado que autorizaba a una empresa a realizar un vertido depurado en un cauce denominado Acequia Principal, en el término municipal de Almusafes y con desagüe posterior en la Albufera de Valencia, frente a la tesis defendida por el Ayuntamiento de Valencia, que exigía también su autorización, entendiéndose que la Administración estatal no podía conceder autorización de vertidos en dicho cauce de no mediar expreso consentimiento del propio Ayuntamiento.

En este sentido se ha pronunciado también la doctrina. *Vid.*, por ejemplo MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico...", en EMBID IRUJO, A., (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, que pone de relieve que el otorgamiento de la autorización de vertido "*no corresponde realizarla ni tolerarla en el caso de vertidos directos a la administración municipal*" (p. 92).

<sup>162</sup>En este sentido, *vid.* fundamento jurídico 8º de la Sentencia de la AN de 19 de noviembre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 1ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez).

superposición de las competencias que ostentan las Entidades Locales. Llegados a este punto hemos visto cómo conviene diferenciar entre diversos tipos de vertidos que encajan dentro de la categoría de los "vertidos indirectos", por las repercusiones competenciales que se derivan<sup>163</sup>. Así, en primer lugar, debemos referirnos a los vertidos realizados al sistema de alcantarillado municipal. En este supuesto, en el ámbito de las cuencas supracomunitarias, debe diferenciarse entre vertidos domésticos (de competencia municipal) e industriales (la competencia sólo es municipal en las poblaciones de más de 20.000 habitantes y de la Administración Hidráulica competente en el resto). En las cuencas intracomunitarias, las Comunidades Autónomas pueden establecer su propia regulación, si bien es tónica común, como hemos advertido, el reconocimiento de amplias competencias a los Municipios en este ámbito, dado el carácter de servicio municipal de prestación obligatoria del alcantarillado.

---

<sup>163</sup>No vamos a referirnos en el texto a la cuestión, extremadamente compleja, de a quién corresponde el otorgamiento de la autorización y el control de los vertidos indirectos realizados -debido, entre otros motivos, a la carencia o insuficiencia de infraestructuras de evacuación de aguas residuales- a cauces de las Comunidades de Regantes, sobre la cual se han pronunciado S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 346-348 y FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, pp. 196-197. Este último autor considera que en aquellos casos en los que el abastecimiento y el vertido de aguas residuales se toma y se hace a un sistema hidráulico de una Comunidad de Regantes *"la policía de la buena gestión del agua que corresponde a la Comunidad de Regantes (arts. 74.1 Lag. y 199 RDPH) no alcanza a la policía del vertido si las aguas residuales municipales retornan al sistema de la Comunidad de Regantes. Esto es, la responsabilidad de la autorización y control del vertido en todos los ámbitos de la cuenca es responsabilidad del Organismo de cuenca y ante él se contrae la obligación de que dicho vertido se haga en las debidas condiciones de calidad. Quien debe exigir que se depuren esos vertidos que retornan a un cauce de titularidad de una Comunidad de Regantes, caso de que no se hagan es, la Confederación, sin perjuicio de las eventuales denuncias de la Comunidad de Regantes ante ese organismo. Ahora bien, el vertido de la red de saneamiento municipal al sistema de una Comunidad de Regantes, previo el tratamiento adecuado, garantizado por la Confederación, acrece los caudales disponibles y su distribución (concesión), sí que es competencia de la Comunidad de Regantes. Cuestión distinta es que se deban extremar las garantías del vertido si aguas abajo existen concesiones para abastecimiento de agua a la población"* (pp. 196-197). En un sentido similar, FULLANA SERRA, V., "Aguas residuales y regadíos: depuración de vertidos y reutilización", tercera ponencia, VIII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Castellón, junio de 1994, quien señala que *"en cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a vertidos, éstos requieren autorización del Organismo de cuenca; pero tratándose de un cauce propiedad de la Comunidad de usuarios regantes que soporta la inmisión, el Organismo de cuenca no podría imponer ésta a los regantes y, en consecuencia, debe requerir al titular del vertido para que, como requisito previo a la tramitación de la autorización del vertido, obtenga y presente la autorización de desaguar de la Comunidad de usuarios regantes cuya es la propiedad del cauce de riego (...) Dentro de sus cometidos específicos, a fin de proteger el Dominio Público Hidráulico, sin perjuicio del control que los usuarios regantes mantengan sobre la calidad de las aguas en su cauce, el Organismo de cuenca deberá controlar tanto las características de los vertidos constitutivos de las inmisiones como las de las aguas de riego que los han incorporado. Y, por la misma razón de la unidad del Dominio Público Hidráulico, lógicamente gravará con el canon de vertido estas inmisiones, que en fin de cuentas operan como si hubiesen tenido lugar en una masa hídrica de uso común"* (pp. 15-16); y RUBIO CALVO, E., "Sobre vertidos a la red de riego y régimen disciplinario", VIII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Castellón, junio de 1994, en cuya opinión *"Responsable del vertido ha de ser el usuario autor del mismo, y nunca la Comunidad propietaria del cauce portador. Jamás debe trasladarse la responsabilidad municipal o empresarial, a la colectiva de la Comunidad y así debe entenderlo el Organismo de cuenca (...) Las Comunidades de Regantes por mandato de la Ley y con la autonomía que en ella se les reconoce realizarán las funciones de policía, en el ámbito territorial a que extienden sus Ordenanzas, colaborando con el Organismo de cuenca en la denuncia de todos los vertidos urbanos e industriales no autorizados, para que sea éste quien ejerza sus competencias en orden al control y eliminación de los que sean contaminantes o no consentidos por las Comunidades de Regantes afectadas"* (pp. 113, 114 y 115).

En segundo lugar, debemos determinar la Administración competente para autorizar los vertidos realizados a sistemas colectores y/o a instalaciones de saneamiento. En este punto cobra relevancia la estricta definición de "sistema colector" utilizada por el Real Decreto Ley 11/1995, por las implicaciones competenciales que ello puede conllevar. En efecto, en tanto que el alcantarillado es, como hemos visto, competencia municipal y corresponde a los Ayuntamientos con carácter general, el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos industriales al mismo, en el caso de los "sistemas colectores" (al restringirse tal concepto a los sistemas de conductos que recogen y conducen las aguas residuales urbanas desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal a las estaciones de tratamiento, e instalaciones de saneamiento) la cuestión competencial adquiere mayor complejidad, en especial cuando se trata de redes comunes a varios Municipios o, incluso, cuando se trate de infraestructuras de saneamiento dependientes de las Administraciones autonómicas. En efecto, la competencia sobre los sistemas colectores, así como sobre las instalaciones de depuración, dependerá de la titularidad patrimonial sobre los mismos y, en todo caso, del sistema de gestión del saneamiento por el cual haya optado la Comunidad Autónoma afectada. Así, en unos casos podrá corresponder a los propios Municipios u otros Entes Locales de tipo asociativo, tales como Mancomunidades, Consorcios<sup>164</sup>... o, incluso, a la Administración autonómica que centralice las competencias de saneamiento, a pesar de que en el momento actual la depuración de aguas residuales sea un servicio público local, ya que ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan ejercer competencias al respecto, dado el carácter supramunicipal del saneamiento y depuración de aguas residuales<sup>165</sup>. De este modo, en casos de incapacidad técnica o insuficiencia del Municipio, pueden asumir, por ejemplo, tal actividad<sup>166</sup> o subrogarse en su posición<sup>167</sup>. Por lo tanto, en

---

<sup>164</sup>Señalamos como ejemplo, en Cataluña, la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos que, en su ámbito territorial, dispone de la competencia para coordinar los servicios municipales y para realizar las obras y establecer y prestar los servicios relacionados con el tratamiento y evacuación de aguas residuales; y el Consorcio para la Defensa de la cuenca del Besós.

<sup>165</sup>Señalamos como ejemplo el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia, constituido por la Administración de esta Comunidad Autónoma y las Entidades Locales que voluntariamente se han adherido al mismo. Este Consorcio se rige por la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de La Rioja, por sus Estatutos [*vid.* Decreto 4/1998, de 23 de enero, de constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y aprobación de Estatutos (BOLR núm. 12, de 27 de enero de 1998), modificado mediante Decreto 3/1999, de 5 de febrero (BOLR núm. 17, de 9 de febrero de 1999)] y la legislación de La Rioja o en su caso, estatal, aplicable en materia de finanzas, contabilidad y contratos de las Administraciones Públicas (*vid.* Disposición adicional 1ª Ley 5/2000, de 25 de octubre). De acuerdo con el apartado 4º de la Disposición adicional 1ª Ley 5/2000, de 25 de octubre, este Consorcio puede ejercer, entre otras, las funciones relativas al "control de los vertidos a las redes de alcantarillado y a los colectores generales, así como el control de la eficacia de los procesos de tratamiento de las instalaciones de depuración" [apartado f)]. El art. 15.1 de esta Ley prevé que la solicitud de autorización de vertidos a los colectores generales y a las instalaciones de tratamiento y depuración deberá realizarse a la Administración titular correspondiente o, en su caso, al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja.

<sup>166</sup>La Ley de la Comunidad de Madrid 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua, declara de interés de la Comunidad de Madrid los servicios de aducción y depuración (art. 2.1). Esta Ley, sin perjuicio de reconocer y potenciar el interés municipal en los servicios de alcantarillado o recogida de aguas residuales hasta la correspondiente depuradora, aquellas conducciones o emisarios que sirven a más de un municipio o que rebasan los límites de aquel del que proceden son de interés para la Comunidad de Madrid en virtud del carácter supramunicipal que las circunstancias citadas les confieren. De igual forma, son de interés para la Comunidad de Madrid aquellas conducciones o colectores que, aunque sólo dan servicio a un municipio y no rebasan su ámbito territorial, son de titularidad de dicha

el caso de que los vertidos indirectos se realicen a los sistemas colectores y/o a las instalaciones de saneamiento, la competencia para el otorgamiento de su autorización corresponderá con carácter general al ente sobre el cual recae la titularidad y la gestión y explotación del sistema<sup>168</sup>, de acuerdo con el modelo autonómico de saneamiento que se haya establecido. Como hemos podido comprobar con anterioridad, de la normativa autonómica se infiere que en tanto que los vertidos al alcantarillado se sitúan, ordinariamente, en el ámbito municipal, no sucede lo mismo con los efectuados a los sistemas colectores e instalaciones de tratamiento. En relación a éstos últimos es frecuente que la instancia autonómica detente atribuciones sobre los mismos por su carácter supramunicipal<sup>169</sup>.

Puede plantearse, sin embargo, una problemática importante en aquellas Comunidades Autónomas en que existe disociación entre la titularidad de las instalaciones de depuración y su gestión, en orden a determinar qué Administración es la competente para autorizar los vertidos que puedan realizarse en dichas instalaciones. No ha sido infrecuente que, ante el elevado coste de dichas instalaciones, su financiación total o parcial haya sido asumida por la Administración autonómica que, una vez construidas, se ha convertido en titular de las mismas, sin perjuicio de que pueda ceder posteriormente su gestión a los Entes Locales. Por ejemplo, en Galicia, hasta la aprobación de 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 urbanas, el servicio de depuración de aguas residuales urbanas ha venido prestándose, al amparo de la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia, de forma dual, reservándose la Administración autonómica la ejecución de las estaciones depuradoras y asumiendo las entidades locales la explotación de las mismas. Esta Ley no se pronunciaba en ningún momento sobre la

---

Comunidad o de sus organismos o entidades públicas, en función de la incidencia que pueden tener en la planificación general del servicio de depuración. Por su parte, la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de La Rioja declara de interés general para la Comunidad Autónoma las obras y servicios siguientes: los colectores generales y las instalaciones de depuración (art. 5.1). Esta declaración de interés general "no excluye las competencias municipales sobre tales obras y servicios, si bien las facultades que correspondan a los Municipios quedan sujetas a coordinación de acuerdo con los objetivos y prioridades establecidas en el Plan Director, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local" (art. 5.3). Y la Ley de Galicia 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 urbanas (DOG núm. 161, de 21 de agosto de 2001) declara de interés general de la Comunidad Autónoma de Galicia el servicio de depuración de aguas residuales urbanas (art. 6.1) y atribuye su gestión a la Administración Hidráulica de Galicia (art. 8.1), sin perjuicio de que, en igualdad de condiciones técnicas y económicas, pueda encomendarse a las Entidades Locales su prestación, tanto en la construcción como en la explotación de las instalaciones (art. 8.2).

<sup>167</sup>Vid. por ejemplo, art. 5 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, en especial, los apartados 3 y 4; y art. 5 Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de la Comunidad Valenciana.

<sup>168</sup>FANLO LORAS, A., "Transposición...", en GARCÍA URETA, A. (coord.), "Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria", *cit.*, p. 131. Este mismo autor, en otro trabajo, "La protección de la calidad...", 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.*, plantea cómo "esa competencia puede ser municipal, si el municipio tiene capacidad técnica para gestionarla. Si ese no fuera el caso, la legislación de saneamiento de las Comunidades Autónomas puede determinar los entes públicos mejor situados para ejercer dicha competencia" (p. 3539).

<sup>169</sup>SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 401.

titularidad de estas instalaciones<sup>170</sup>, pero su art. 24, permitía a la Administración autonómica "ceder a las Corporaciones y mancomunidades de municipios interesados el uso, la explotación o la titularidad de las obras e instalaciones afectadas a servicios de competencia local que hayan sido ejecutadas total o parcialmente con cargo a su presupuesto". En Cataluña, en el marco proporcionado por la legislación de aguas y saneamiento, la Administración autonómica, además de jugar un papel central en la financiación de las infraestructuras de saneamiento, ha asumido la ejecución de las obras de prestación de los servicios de saneamiento promovidos por ella directamente y, en la gran mayoría de casos, la titularidad de las estaciones depuradoras de aguas residuales. Ante la escasez de medios técnicos y económicos en buena parte de los Municipios, ha sido la Administración catalana (antes la Junta de Saneamiento, hoy la Agencia Catalana del Agua) la que se ha encargado, y aún continúa encargándose, de la elaboración, aprobación y ejecución de las infraestructuras de saneamiento y la que asume, normalmente, la titularidad de las instalaciones, así como la explotación durante el primer año de funcionamiento, sin perjuicio de que, posteriormente, se entreguen a las Entidades Locales para su explotación en el marco del Plan de Saneamiento de la Generalitat de Catalunya<sup>171</sup>. En nuestra opinión, en estas situaciones pueden plantearse dos problemas a la hora de determinar qué Administración es la competente para otorgar las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento. En primer lugar, cuando no hay coincidencia subjetiva entre el titular de la estación depuradora de aguas residuales y el ente gestor, debemos determinar quién autorizará los vertidos que puedan realizarse. En este punto, la nueva Ley catalana de aguas -la Ley 6/1999, de 12 de julio- atribuye claramente esta competencia a las Entidades Locales del Agua que se crearán, en su condición de ente gestor que ha asumido las competencias municipales de saneamiento, con independencia de la titularidad de las instalaciones. Se utiliza, por tanto, el criterio de la gestión y explotación del sistema para determinar la competencia de otorgamiento de las autorizaciones de vertido y no el de la titularidad<sup>172</sup>. Ahora bien, de momento, únicamente se ha reconocido la condición de Entidad Local del Agua a la EMSHTR. Por ello, mientras las Entidades Locales del Agua no asuman la gestión del sistema de saneamiento, las instalaciones que forman parte serán gestionadas por la Administración competente (dependiendo de los casos, puede ser la propia Administración autonómica, una Comarca, un Consorcio, un Municipio...)<sup>173</sup>. En segundo lugar, en estos casos, deberíamos plantearnos también quién debe ser la Administración que solicite la correspondiente autorización de vertido final procedente de una estación depuradora de aguas residuales -la que ostenta la condición de titular o la de gestor-. En nuestra opinión, lo lógico es que sea el mismo ente que autoriza los vertidos que

---

<sup>170</sup>*Vid.* FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, pp. 174-175.

<sup>171</sup>*Vid.* FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, p. 163.

<sup>172</sup>Otras Comunidades Autónomas, en cambio, optan por el criterio de la titularidad de las instalaciones. Este es el caso de La Rioja, al que ya nos hemos referido en el epígrafe a') de este mismo apartado, al hilo del análisis de las previsiones normativas autonómicas.

<sup>173</sup>Como hemos señalado en el epígrafe a') de este mismo apartado, las Ordenanzas locales catalanas que hemos consultado atribuyen la competencia autorizatoria a las Administraciones locales gestoras de la explotación del sistema de saneamiento.

se realicen al sistema de saneamiento el que solicite la correspondiente autorización de vertido a la Administración Hidráulica para el vertido final.

En el caso de Cataluña, teniendo en cuenta que la Administración Hidráulica autonómica ostenta normalmente la titularidad de las estaciones depuradoras de aguas residuales y, además, su explotación durante el primer año de funcionamiento, una cuestión que podría suscitarse es la necesidad o no de obtener autorización de vertido de la Administración Hidráulica en estos casos. Si el vertido final procedente de la estación depuradora de aguas residuales se realiza en una cuenca intercomunitaria (por ejemplo, la del Ebro), es evidente que la Administración Hidráulica autonómica (la Agencia Catalana del Agua), por su condición de titular y encargada de la explotación de las instalaciones, debería obtener la correspondiente autorización de vertido de la Confederación Hidrográfica. Ahora bien, la cuestión es más problemática en aquellos supuestos en que el vertido vaya a realizarse en una cuenca intracomunitaria, por la identidad subjetiva que se daría entre Administración autorizante y sujeto autorizatorio. El mismo ente que solicita la autorización sería el encargado de concederla, lo que nos lleva a cuestionarnos la viabilidad de la figura de la "autoautorización". Para GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, la falta de establecimiento de un régimen especial en estos casos por la normativa de aguas, lleva a que los vertidos directos que se hagan en cuencas intracomunitarias deban ser autorizados por la respectiva Administración Hidráulica autonómica, por lo que *"esta coincidencia subjetiva entre autorizante y autorizado no exime de que se deba seguir el procedimiento establecido"*<sup>174</sup>. Sin embargo, en la práctica, dada la identidad subjetiva señalada, no se cuenta con este tipo de autorización, lo que podría tener importantes consecuencias, incluso a efectos de la exigencia de posibles responsabilidades penales<sup>175</sup>.

Para concluir la cuestión de la competencia para autorizar los vertidos a sistemas colectores y/o instalaciones de depuración debe tenerse en cuenta, como ha señalado SETUÁIN MENDÍA, que las referencias que se encuentran en la normativa de las Comunidades Autónomas a las competencias de la Administración autonómica sobre estos vertidos deben ser reajustadas de acuerdo con los nuevos criterios contemplados en el Real Decreto Ley 11/1995 y atribuirse a las aglomeraciones urbanas, personificadas en un ente público representativo de los Municipios en ella comprendidos, a fijar por la Comunidad Autónoma<sup>176</sup>. De este modo, se desprende que *"las referencias que algunas leyes sectoriales de saneamiento hacen a las instancias autonómicas como encargadas de la labor de control de los vertidos llevados a cabo en los sistemas colectores y en las instalaciones de depuración hoy, en puridad, han de entenderse hechas a los entes públicos representativos de los Municipios incluidos en las aglomeraciones urbanas, de quienes, y*

---

<sup>174</sup>GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 179.

<sup>175</sup>De todas formas, en Cataluña es ésta una situación a extinguir, ya que el borrador que hemos consultado (versión de mayo de 2002) de Decreto elaborado por la Generalitat de Catalunya, para aprobar, en desarrollo de la Ley 6/1999, de 12 de julio, el Reglamento de los servicios públicos de saneamiento, prevé la transmisión o cesión de la titularidad de las instalaciones de saneamiento en alta ejecutadas por la Agencia Catalana del Agua al ente gestor mediante el oportuno instrumento convencional, por el plazo que se determine en el instrumento de cesión, sin que, en ningún caso, puede exceder el de diez años a partir de la finalización de su ejecución (art. 39).

<sup>176</sup>SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 405-406.

*de acuerdo con la nueva normativa, se predicen las obligaciones en relación con aquéllos". Sin embargo, en la práctica, como apunta esta autora puede cumplirse con las nuevas exigencias permaneciendo inamovible o con mínimas variaciones la situación anterior. En efecto, por un lado, quien en realidad deberá responsabilizarse de modo efectivo de las obligaciones en relación con los sistemas colectores e instalaciones de depuración será el ente en que se subjetivizan las aglomeraciones urbanas. Por otro, las Comunidades Autónomas pueden elegir la fórmula organizativa a adoptar para designar este ente público representativo de los Municipios, que podrá seguir siendo el mismo ente autonómico -en el papel de ente representativo de los Municipios incluidos en la aglomeración urbana-, o el propio Municipio, Ente supramunicipal... Puede concluirse, en consecuencia, con SETUÁIN MENDÍA que el Ente representativo de los Municipios integrantes de la aglomeración urbana, sea cual sea la fórmula organizativa elegida, deberá hacerse cargo, como potestad inherente a sus competencias sobre los sistemas colectores y estaciones depuradoras, de la autorización y control de dichos vertidos<sup>177</sup>.*

En tercer lugar, habiéndonos referido ya a la cuestión de los vertidos al alcantarillado y/o otros sistemas colectores con destino a una estación de depuración de aguas residuales, vamos a analizar aquellos supuestos, cada vez más frecuentes, de vertidos indirectos realizados directamente a una estación depuradora, a través de vehículos cisterna. Ni el TRLA ni el RDPH ni las leyes autonómicas de saneamiento y depuración se refieren específicamente a este tema<sup>178</sup>. En la medida en que estamos ante un vertido realizado directamente a una estación depuradora, en principio la competencia autorizatoria recaerá en quien ostente la titularidad y gestión de estas instalaciones y, en caso de disociación entre ambas, quien haya designado la normativa autonómica. En cualquier caso, sí que hemos encontrado referencias expresas a esta cuestión en algunas de las Ordenanzas Locales consultadas. Así, el Reglamento de vertidos de aguas residuales de la EMSHTR exige, en estos casos, una autorización de esta Entidad para efectuar la operación de descarga y por lo que respecta a la autorización de vertido diferencia tres supuestos:

-Si se trata de vertidos de origen exclusivamente doméstico no será necesaria la autorización específica de la EMSHTR para su vertido a una estación depuradora, aunque se efectuará el correspondiente seguimiento y comunicación a la Agencia Catalana del Agua.

-Si son vertidos de aguas procedentes de establecimientos industriales, el titular de la actividad que genera las aguas residuales debe obtener la autorización de vertido específica

---

<sup>177</sup>SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 406-407. También FANLO LORAS, A., "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 36, señala que en el caso de los vertidos indirectos a los sistemas colectores o a las instalaciones de saneamiento, la competencia debe corresponder al ente representativo titular de la gestión y explotación del mismo.

<sup>178</sup>Sí regula específicamente los vertidos realizados a las instalaciones de saneamiento mediante vehículos cisterna el borrador que hemos consultado (versión de mayo de 2002) de Decreto elaborado por la Generalitat de Catalunya, para aprobar, en desarrollo de la Ley 6/1999, de 12 de julio, el Reglamento de los servicios públicos de saneamiento. En su art. 16, se impone la exigencia para estos vertidos de un permiso especial otorgado por el ente gestor del sistema de saneamiento, sin perjuicio de los permisos exigibles de conformidad con la legislación sectorial aplicable.

de la Agencia Catalana del Agua, además de efectuarse el seguimiento correspondiente y la comunicación a la Agencia

En otras Ordenanzas, en cambio, se atribuye la competencia para autorizar estos vertidos a la Administración local actuante, gestora de la explotación de las instalaciones de saneamiento<sup>179</sup>. Habremos de estar, por tanto, en ausencia de legislación autonómica al respecto, a las previsiones establecidas en las diferentes Ordenanzas locales.

En cuarto lugar, no podemos olvidar el supuesto de vertidos realizados a instalaciones de saneamiento privadas. Es el caso frecuente de depuradoras de polígonos industriales a las que se dirigen los vertidos de las industrias ubicadas en su ámbito. En estas situaciones, entendemos que deberá estarse a las reglas que se hayan establecido para su utilización y solicitarse la autorización al ente gestor de la depuradora, sin perjuicio de que éste deba obtener la correspondiente autorización de la Administración Hidráulica (si el vertido final se realiza directamente al dominio público hidráulico) o a la Administración titular y gestora (si va a un sistema de saneamiento público).

Por último, creemos necesario complementar la exposición realizada en torno a la delimitación de las competencias de otorgamiento de las autorizaciones de vertidos indirectos con dos apuntes finales. Por un lado, debemos hacer referencia a aquellos casos en que el vertido se realice al alcantarillado y/o sistemas colectores no dotados de sistema de saneamiento. En nuestra opinión, aquí la competencia local para otorgar la autorización de vertido debe ceder en favor de la Administración Hidráulica competente<sup>180</sup>, ya que *de facto* nos encontraríamos ante un vertido industrial que va directamente al cauce sin pasar por un tratamiento previo<sup>181</sup>. La ausencia de depuración justificaría, en el caso de

---

<sup>179</sup>Vid. por ejemplo, el art. 29 Ordenanza Municipal reguladora de los vertidos a la red de alcantarillado, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Suria el 26 de septiembre de 1997.

<sup>180</sup>Por ello, criticamos duramente las previsiones contenidas en algunas ordenanzas locales donde se atribuye a la Administración local la competencia sobre vertidos que van a colectores en los que no se dispone de un sistema de tratamiento previo en estaciones depuradoras de aguas residuales. Por ejemplo, el anterior (ya derogado) Reglamento de la EMSHTR, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano el 8 de mayo de 1997 (publicado en el BOP de Barcelona núm. 128 -Anexo II-, de 29 de mayo de 1997) atribuía a la EMSHTR la competencia para el otorgamiento de autorizaciones de conexión a la red metropolitana de evacuación y saneamiento de aguas residuales (art. 31.3) y autorizaciones de vertidos en la red metropolitana de evacuación y saneamiento de aguas residuales en todos los casos, aunque no tuviesen tratamiento previo de depuración (art. 32.1), si bien en la práctica (el Reglamento no lo dice) se solicitaba informe previo de la Administración Hidráulica autonómica. Y lo que es más grave es que a estos vertidos que iban a colectores de la EMSHTR sin pasar por un tratamiento previo en una estación depuradora de aguas residuales, en la práctica, se les exigía tanto autorización de la EMSHTR como de la Administración hidráulica catalana, con baremos no coincidentes por lo que respecta a los límites de emisión de contaminación, ya que La EMSHTR aplicaba los límites establecidos para los vertidos a sistema de saneamiento. En el actual Reglamento metropolitano de vertido de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano el día 10 de febrero de 2000, continúa reconociéndose la competencia de la EMSHTR para autorizar los vertidos de aguas residuales al alcantarillado o a la red metropolitana de evacuación y saneamiento, sin matizar qué sucede en los supuestos de vertidos que no tienen como destino una estación depuradora de aguas residuales.

<sup>181</sup>No obstante, en el caso de vertidos realizados a mar, sin pasar previamente por un sistema de saneamiento, el TSJ de Cataluña ha avalado la actuación municipal en estos casos y declarado la innecesariedad de que estos vertidos cuenten con autorización a mar otorgada por la Administración catalana. Vid. Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 725/1997, de 14 de octubre de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente Ilmo. Sr. D. José Juanola Soler). De momento, esta jurisprudencia no se ha hecho extensiva a los vertidos con destino final a cauce.

autorizaciones de vertidos indirectos a través del alcantarillado, el desapoderamiento municipal en favor de la Administración Hidráulica<sup>182</sup>, sin perjuicio de que la conexión de las edificaciones con el alcantarillado y, por tanto, el otorgamiento de la autorización de conexión, siga siendo competencia municipal<sup>183</sup>.

Por otro lado, una cuestión de indudable trascendencia que se suscita es si los titulares de vertidos industriales, en caso de existir redes de alcantarillado u otras redes de saneamiento, pueden realizar el vertido directamente a cauce, obteniendo la correspondiente autorización administrativa de la Administración Hidráulica competente o, por el contrario, tienen obligación de conectarse a la red y efectuar el vertido a través de ella, estando vedada toda posibilidad de vertido directo<sup>184</sup>. En otras palabras, se plantea aquí una apasionante discusión en torno a si puede obligarse a una persona -física o jurídica- que cuente con autorización de vertido directo a cauce a conectarse a la red de saneamiento. Algunas normas autonómicas<sup>185</sup> e incluso locales<sup>186</sup> sí imponen la obligatoriedad de conexión de las industrias al sistema público de saneamiento<sup>187</sup>.

---

<sup>182</sup>Así lo establece, por ejemplo, el art. 126.2 Ordenanza General del medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada definitivamente por acuerdo del Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999, que prevé que los vertidos indirectos que se efectúen por medio de instalaciones no comprendidas en la red de alcantarillado municipal o de los colectores de la red metropolitana de evacuación deben ser autorizados por la Administración hidráulica de la Generalitat.

En el mismo sentido se pronuncian FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, p. 194; MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, p. 92; y ESTEVE CAIRETA, L. S., *L'Administració de sanejament a Catalunya*, Barcelona, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1998, p. 23.

También en la jurisprudencia del TS podemos encontrar algunos ejemplos al respecto. En la Sentencia de 27 de septiembre de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez; Aranzadi 4253), en un supuesto de vertido de aguas industriales no autorizadas, indirecto, a través de colector de pluviales al río Arlanzón, el TS confirma las sanciones impuestas por la Dirección General de Obras Hidráulicas a una fábrica al no disponer de la autorización de vertido de aguas residuales industriales que, en este caso correspondía otorgarla a la Comisaría de Aguas del Duero. Un caso similar encontramos en la Sentencia del TS de 30 de marzo de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Garralda Valcárcel; Aranzadi: 1507).

<sup>183</sup>Esta competencia deriva tanto de la titularidad municipal del alcantarillado como de las funciones de intervención de la edificación que el ordenamiento urbanístico atribuye al municipio.

<sup>184</sup>Dejamos de lado la cuestión de los vertidos de aguas residuales domésticas, en particular, y urbanas, en general, en los cuales la obligación de utilizar el servicio de alcantarillado deriva del ordenamiento urbanístico. *Vid.* ESTEVE CAIRETA, L. S., "L'Administració de sanejament a Catalunya", *cit.*, p. 24.

<sup>185</sup>El art. 17.2 Ley catalana 6/1999, de ordenación, gestión y tributación del agua dispone que "La autorización de un vertido al medio sólo exime de la conexión al sistema público de saneamiento si éste no existe o bien si, aunque haya, es autorizado por la Agencia Catalana del Agua por ser más beneficioso para el medio". No obstante, en el Proyecto de Ley originariamente presentado, el art. 17.3 establecía que "La autorización de un vertido al medio exime de su conexión a un sistema público de saneamiento".

<sup>186</sup>*Vid.*, por ejemplo el art. 5 del ya derogado Reglamento de la EMSHTR, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano el 8 de mayo de 1997 el cual establecía que "1. Sólo se pueden efectuar vertidos de aguas residuales a cauce público, al mar o a otros sistemas de evacuación, cuando no sea posible conectar ni al alcantarillado ni a la red metropolitana de saneamiento o bien cuando, en aplicación de una disposición de carácter general, así lo autorice la Administración hidráulica. Estos vertidos deben ajustarse a las prescripciones de la legislación de aguas o de costas que sea de aplicación, y deben ser autorizados por la Administración hidráulica competente". 2. Desaparecidas las causas que justifiquen los vertidos citados en el párrafo anterior, la conexión y el vertido al alcantarillado o a la red metropolitana de evacuación y saneamiento devienen obligatorios". El actual Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales,

El TS también ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en la Sentencia de 27 de noviembre de 1981<sup>188</sup>, en la cual ha establecido que

*"(...) si el terreno de ubicación de la industria no merecía al tiempo de la instalación la calificación de solar por faltarle a la vía pública a que la parcela da frente, al menos, el servicio de desagüe, debe entenderse que el Ayuntamiento, al conceder la licencia de actividad para su instalación en zona calificada de urbana con tolerancia industrial, comprobó que la seguridad y salubridad quedaban suficientemente atendidas con el colector que a costa de la sociedad demandante se construyó desde la fábrica hasta el río, sin que con posterioridad pueda lícitamente imponer una condición más gravosa cual es la ordenada en el acuerdo recurrido de conectar el vertido con el colector general de la población, y ello, y en primer lugar, porque lo ordenado, que supone la construcción de una tubería de 242 metros lineales para unir el colector de desagüe de la fábrica con el colector general de la población, supone, al propio tiempo, el imponer a la actora la construcción del alcantarillado de la zona a sus exclusivas expensas, con liberación del Ayuntamiento de sus obligaciones impuestas por el art. 103 de la Ley de Régimen Local y con enriquecimiento de todos los demás beneficiarios de dicha zona que tendrían el correspondiente servicio de desagüe a los colectores generales sin la contraprestación económica correspondiente, bien a través de la imposición de contribuciones especiales (...) bien mediante la ejecución de los correspondientes Proyectos de Urbanización (...); en segundo término, porque si la policía de las aguas públicas y sus cauces está atribuida por la Ley de Aguas y por el Reglamento de Policía de 14 noviembre 1958 al Ministerio de Obras Públicas y, dentro de él, a la Comisaría de Aguas según el D. de 8 octubre 1959, es a este organismo a quien corresponde, en todo caso, velar para que el vertido de las aguas se ajuste a lo dispuesto en el citado Reglamento que, en 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, y exige de la empresa causante que evite el vertido en cuestión o que antes de efectuarlo sea depurado, definiendo en los arts. 30 y ss. las contravenciones a lo dispuesto en el Reglamento y estableciendo las sanciones aplicables, sin que, en consecuencia, y con apoyo en una posible contravención en el vertido al cauce público, pueda el Ayuntamiento imponer una carga constructiva no apoyada en precepto legal alguno, y, finalmente, porque si bien la Corporación local puede imponer la conexión del vertido de la fábrica con el colector general al amparo de las potestades que*

---

aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano el 10 de febrero de 2000, dispone, siguiendo lo establecido por la Ley catalana 6/1999, de ordenación, gestión y tributación del agua, que "La autorización de un vertido al medio sólo exime de la conexión al sistema público de saneamiento si éste no existe o bien si, aun existiendo, es autorizado por la Agencia Catalana del Agua, por ser más beneficioso para el medio" (art. 5.1). Por su parte, el Reglamento Guía del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado aprobado por la Junta de Saneamiento (hoy, Agencia Catalana del Agua), prevé que aunque el uso del alcantarillado no es obligatorio, en principio, la Administración se reserva la potestad de obligar a que un vertido se incorpore a la red de alcantarillado si así lo considera necesario (art. 11). Idéntica previsión se contiene en el art. 11 Reglamento del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Santa María de Palautordera el 29 de mayo de 1997 y en el art. 11 Ordenanza Municipal reguladora de los vertidos a red de alcantarillado, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Suria el 26 de septiembre de 1997.

<sup>187</sup>Otras Ordenanzas locales, en cambio, no imponen esta obligación. Así, la Ordenanza General de medio ambiente de Tarragona, aprobada definitivamente por el Consejo Plenario del Ayuntamiento el 26 de julio de 1994, establece en su art. 124 que el uso del alcantarillado no es obligatorio, aunque la Administración se reserva la potestad de obligar a que un vertido se incorpore a la red de alcantarillado si así lo considera necesario.

<sup>188</sup>Sentencia del TS de 27 de noviembre de 1981 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Pérez Gimeno; Aranzadi 5325).

*sobre salubridad e higiene le atribuye el art. 101 de la Ley de Régimen Local, ello presupone la existencia del colector o alcantarillado en la vía pública a que el terreno de ubicación de tal fábrica dé frente sin que pueda, a pretexto de dicha conexión, obligar al interesado a la construcción y, además, a su costa de parte del alcantarillado general de la población, obligación que no tiene apoyo legal alguno" (considerando 2º).*

Por su parte, el TSJ de Cataluña, en la Sentencia de 25 de junio de 1996<sup>189</sup>, desestima el recurso contencioso-administrativo presentado contra la resolución de la Presidencia de la EMSHTR, desestimatoria parcialmente del recurso ordinario deducido contra la resolución del Director de División de la Entidad de Medio Ambiente del Área Metropolitana de Barcelona, por la que se denegaba su solicitud dirigida a la desconexión de la red de saneamiento del sistema de vertido de aguas residuales producidas en sus instalaciones de Sant Vicenç de Castellbisbal. El TSJ, tomando como base la obligación de conexión a la red de alcantarillado recogida en el Reglamento metropolitano regulador de vertidos de aguas residuales, considera que:

*"De la anterior normativa se deduce que la obligatoriedad de la conexión a la red de saneamiento es general y no admite excepciones (como prudentemente ha hecho la actora sin perjuicio de la promoción de este recurso); obligatoriedad que se refuerza con el contenido en las Disposiciones Transitorias en la que se establece una gama de medidas de adaptación tendente al cumplimiento de aquel Reglamento en un determinado período de tiempo y cuya vigencia general no queda desvirtuada, en grado insuficiente, por lo dispuesto en su art. 22.b que cabe considerarlo como una mera regulación complementaria de la globalidad del citado Reglamento" (fundamento jurídico 3º).*

A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta los objetivos de la Directiva 91/271/CEE, en fase de implementación en nuestro país, consideramos que la tendencia debe ser reducir al mínimo los vertidos que acceden directamente a cauce, a partir de su obligada conexión a sistemas de saneamiento y depuración. Por ello, de existir éstos la conexión debe ser obligatoria, salvo que pueda ser más beneficioso para el medio su realización directa<sup>190</sup>. De este modo, los vertidos directos a cauce, de acuerdo con la normativa comunitaria, deben convertirse en excepcionales y permitirse únicamente en aquellos casos en que pueda aportar mayores ventajas o haya imposibilidad material de verter a sistema de saneamiento.

#### **d') La necesidad de una solución normativa clara a la cuestión de la competencia autorizatoria sobre los vertidos indirectos**

Llegados a este punto, el complejo entramado competencial que hemos detectado en relación a los vertidos indirectos, nos permite efectuar algunas consideraciones finales. A pesar de que los vertidos indirectos son muy abundantes en nuestro país y constituyen un problema importantísimo en orden a garantizar una adecuada protección de la calidad de las

---

<sup>189</sup>Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 502/1996, de 25 de junio de 1996 (ponente: Excmo. Sr. D. Ángel García Fontanet).

<sup>190</sup>ESTEVE CAIRETA, L. S., "L'Administració de sanejament a Catalunya", *cit.*, p. 24, sostiene que en el caso de que las industrias dispongan de alcantarillado, desaparece la posibilidad de verter directamente a cauce público, mediante la declaración de obligatoriedad de la prestación del servicio -por parte de la entidad local competente-, de conformidad con lo que prevé el art. 231.2 Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña (DOGC núm. 832, de 27 de abril de 1987) y ya, con anterioridad, el art. 34 Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales (BOE núm. 196, de 15 de julio de 1955).

aguas, su regulación deja mucho que desear. Carecemos en esta materia de una normativa que solucione de manera clara la compleja y creciente problemática competencial que estos vertidos están desatando en nuestro país, entre otras cuestiones, en orden a su autorización.

Conviene recordar, dada la concurrencia competencial existente en este ámbito, la reiterada jurisprudencia constitucional que aboga por la necesaria colaboración interadministrativa para el ejercicio armónico de las competencias concurrentes de las diferentes Administraciones Públicas intervinientes en la gestión del agua. De este modo, como ha señalado PERDIGÓ SOLÀ, *"la regulación y el otorgamiento de las licencias locales de vertido al alcantarillado dotado de sistema de saneamiento requiere de un alto grado de coordinación con la autoridad competente en materia de autorización de vertidos a cauce público o a las aguas continentales, ya sea la Confederación Hidrográfica, el organismo autonómico equivalente o las autoridades de costas, con el fin de ir eliminando progresivamente los vertidos a cauce y al mar, a partir de que sea posible -y, por tanto, obligada- la conexión y el vertido a la red de alcantarillado"*<sup>191</sup>. Y ello es especialmente relevante en el momento actual, en que se está desarrollando el calendario de actuaciones necesario para dar cumplimiento a las prescripciones de la Directiva 91/271/CEE, cuyo horizonte final se fija en el año 2005 y que pretende poner fin a los vertidos directos a cauce, imponiendo con carácter obligatorio un tratamiento previo de los vertidos antes de su acceso al medio, en una estación depuradora de aguas residuales.

Una política eficaz de protección de la calidad de las aguas requiere adoptar, de una vez por todas, una solución normativa a una cuestión competencial tan sumamente compleja como ésta, inspirada en la colaboración entre los distintos entes públicos intervinientes, si realmente se quiere poner fin a un problema tan acuciante como el representado por los vertidos industriales indirectos, por su alto potencial contaminante y por la amenaza que representan para la calidad de las aguas de nuestras cuencas. De ahí que abogemos por la necesidad de mejorar el marco normativo existente al respecto en el momento actual, a todas luces insuficiente y centrado básicamente en el régimen de los vertidos directos, buscando soluciones que, bajo el manto de la cooperación interadministrativa -reivindicada por el propio TC-, hagan efectivo el principio de prevención y reducción de la contaminación en origen, propugnado, ya desde sus inicios, por la normativa comunitaria en materia de aguas. Como ha advertido FANLO LORAS, *"La solución debe estar presidida del necesario espíritu cooperativo reiteradamente reclamado por el Tribunal Constitucional para la debida articulación de competencias concurrentes de distintas Administraciones Públicas en relación la gestión del agua (...) esa competencia puede ser municipal, si el municipio tiene capacidad técnica para gestionarla. Si ese no fuera el caso, la legislación de saneamiento de las Comunidades Autónomas puede determinar los entes públicos mejor situados para ejercer dicha competencia. Siempre, en todo caso, en*

---

<sup>191</sup>PERDIGÓ i SOLÀ, J., "El saneamiento de las aguas residuales", comunicación presentada a la Mesa "La contribución de la Administración local a la protección del medio ambiente", II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Valencia, 10, 11 y 12 de abril de 1997, p. 12. En este mismo sentido, FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3539, que aboga por una estrecha coordinación entre los entes públicos (municipios u otros) competentes para autorizar y controlar los vertidos indirectos a las redes de alcantarillado y a sistemas colectores o a instalaciones de saneamiento y las Confederaciones Hidrográficas competentes.

*estrecha coordinación con la Confederación Hidrográfica competente*"<sup>192</sup>. En cualquier caso, se han perdido dos oportunidades de oro (la reforma de la LA acontecida en el año 1999 y la transposición de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas<sup>193</sup>) para clarificar, de una vez por todas, esta cuestión. De ahí que, en ausencia de previsiones específicas en la legislación básica estatal, debamos estar a las previsiones contenidas en la normativa autonómica, que no siempre gozan de la claridad necesaria. En cualquier caso, en nuestra opinión, la solución de esta problemática pasa por atribuir, en un marco presidido por la colaboración y coordinación interadministrativa, la competencia autorizatoria a los Municipios, en los casos de vertidos efectuados al alcantarillado y a las aglomeraciones urbanas, personificadas en un ente público representativo de los Municipios en ellas comprendidos, a fijar por la Comunidad Autónoma, en los casos de vertidos a sistemas colectores e instalaciones de depuración. Ésta y no otra debe ser la solución si nos atenemos al carácter de servicio municipal obligatorio del alcantarillado y a las obligaciones que de la normativa española de transposición de la Directiva 91/271/CEE se derivan para las aglomeraciones urbanas.

### **B. Los vertidos en aguas subterráneas: la aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica a las aguas subterráneas renovables**

Hemos visto que el TRLA asume como criterio para la distribución de competencias el de la cuenca hidrográfica, que resulta de aplicación para delimitar la Administración competente en orden al otorgamiento de las autorizaciones de vertidos directos en aguas superficiales. Ahora bien, la cuestión que se suscita es si, dada la proclamación del principio de unidad de gestión por el TRLA, aquel criterio distributivo de competencias también será aplicable a las aguas subterráneas, en relación con las cuales algunas Comunidades Autónomas han asumido en sus EEAA competencia exclusiva<sup>194</sup>. Ésta fue una de las cuestiones planteadas por el País Vasco en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la LA que el TC debió afrontar en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre. El Intérprete Supremo de la Constitución consideró que las aguas subterráneas renovables<sup>195</sup> debían incluirse en el concepto de cuenca en los términos siguientes:

---

<sup>192</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3539.

<sup>193</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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 sostenido que "la legislación básica estatal en materia de aguas residuales urbanas (el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre), podía haber reservado a las Comunidades Autónomas, con mayor conocimiento de la muy diversa capacidad de los diferentes municipios de su territorio, la determinación del ente público representativo de los municipios al que corresponda la potestad de autorización y control de los vertidos industriales a la red de alcantarillado municipal y de los que se hagan a los sistemas colectores o a las instalaciones de depuración, al igual que lo ha hecho con las otras obligaciones establecidas en el referido Decreto-Ley (art. 3)" (p. 3539).

<sup>194</sup>*Vid. supra* capítulo II, apartados II.1.1.2 y II.1.1.4, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>195</sup>Recuérdese que, de acuerdo con el art. 2.a) TRLA [ex art. 2.a) LA], únicamente forman parte del dominio público hidráulico las aguas subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación, quedando fuera las no renovables.

*"(...) no es posible ignorar que las aguas subterráneas renovables<sup>196</sup> tienen una relación directa de conexión o comunicación recíproca con los cursos de aguas superficiales y que, en el caso de las llamadas aguas subálveas o en el de algunas corrientes que en ciertos tramos desaparecen de la superficie, forman parte inescindible de esos mismos cursos. En consecuencia, tales flujos o corrientes de aguas subterráneas, en la medida en que convergen en la red de cauces de una cuenca hidrográfica, según el concepto que proporciona el art. 14 de la Ley de Aguas, pertenecen a dicha cuenca y se integran así, a través de la misma, en el ciclo hidrológico"<sup>197</sup>.*

Por lo tanto, una vez admitida la constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica,

*"no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca"<sup>198</sup>.*

En consecuencia, tratándose de aguas subterráneas renovables, éstas deberán vincularse a una cuenca, a los efectos de determinar las competencias sobre las mismas. De este modo, según se trate de una cuenca supracomunitaria o intracomunitaria, las competencias, y por lo que aquí nos interesa, de otorgamiento de las autorizaciones de vertido, corresponderán, o bien al Estado, o bien a las Comunidades Autónomas<sup>199</sup>.

La cuestión que se plantea a renglón seguido es cómo determinar cuándo las aguas subterráneas renovables pueden incluirse en una determinada cuenca hidrográfica (inter o intracomunitaria), cuestión no siempre fácil, en la medida en que, en muchas ocasiones, no hay coincidencia de cuencas superficiales y subterráneas<sup>200</sup>. Como señala MOREU

---

<sup>196</sup>El TC, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, constata que en la medida en que la LA sólo regula el régimen de las aguas subterráneas renovables [art. 1.1, en conexión con los arts. 1.2 y 2.a)], es decir, de las aguas corrientes o fluyentes, *"no prejuzga la titularidad de las competencias sobre las aguas subterráneas no corrientes, fósiles o estancadas"* (fundamento jurídico 16°).

<sup>197</sup>Fundamento jurídico 16° de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

<sup>198</sup>Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 16°.

<sup>199</sup>En este sentido se pronuncia también la doctrina; entre otros, DELGADO PIQUERAS, F., "La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988", en *Revista de Administración Pública*, núm. 118, 1989, p. 277; DE LA CUÉTARA, *El nuevo régimen de las aguas subterráneas*, Madrid, Tecnos, 1989; y MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 158.

<sup>200</sup>Durante la tramitación parlamentaria de la LA se evidenció la dificultad de atribución de los acuíferos subterráneos a una determinada cuenca. Es reveladora de las dificultades existentes al respecto la intervención del Presidente del entonces Instituto Geológico y Minero (Azcarate Martín) en su comparecencia ante la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios (DSCD núm. 297, Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, sesión celebrada el miércoles, 24 de abril de 1985): "Respecto de la coincidencia de cuencas subterráneas y superficiales, no tiene por qué coincidir. De hecho en muchos casos no coinciden. También es verdad que los grandes cursos superficiales, que son el desagüe espontáneo para muchos acuíferos, si el hombre no los tocara, marcan bastante la configuración de las cuencas subterráneas, es decir, una gran cuenca, como la cuenca del Duero, marca muchísimo. Ahora puede haber algunas cuencas subterráneas que no coincidan, algunos sistemas de los principales igual estén repartidos entre varias autonomías. El problema es que la divisoria entre los acuíferos subterráneos a veces no es una divisoria neta ni fija a lo largo del tiempo. Depende de los acontecimientos climáticos que sucedan en las cuencas hidrográficas adyacentes, y que el sentido de la afluencia estacionalmente en unos momentos puede ir en un sentido y en otros puede ir en sentido completamente distinto. Luego esa divisoria teórica variaría. Si a eso superponemos que el hombre, con sus acciones, con captaciones, etcétera, puede modificar bastante, influye sobre los acuíferos subterráneos, digamos que son cosas bastante móviles. De lo que no cabe duda es de que las cuencas

BALLONGA, para esta delimitación deberá partirse de la localización territorial del acuífero (y, en su caso, del alumbramiento) y de la consideración de sus posibles relaciones con ríos o afluentes de la correspondiente cuenca hidrográfica<sup>201</sup>. A estos efectos, el RAPA, dispone en su artículo tercero que "los acuíferos situados en el ámbito territorial de un Organismo de cuenca dependerán de este Organismo". Se contiene en este precepto una presunción *iuris tantum*<sup>202</sup> de vinculación de los acuíferos situados en el ámbito territorial de un Organismo de cuenca, a éste, aunque dicha presunción puede quedar desvirtuada si se acredita que el acuífero en cuestión está desvinculado de la cuenca<sup>203</sup>. En consecuencia, "*si un acuífero subterráneo tiene relación o comunicación de cierta importancia sólo con la red de corrientes de agua que se integra en una cuenca hidrográfica intracomunitaria, habrá que considerar incluidas las aguas subterráneas de los alumbramientos que se hagan en ese acuífero entre las sometidas a la competencia genérica legislativa y ejecutiva de la correspondiente Comunidad*"<sup>204</sup>. En cambio, si la relación o comunicación del acuífero se produce con una cuenca intercomunitaria, las competencias sobre el mismo se incardinan en la Administración estatal<sup>205</sup>.

Sin embargo, pueden plantearse algunos supuestos conflictivos, en los que resulte difícil la vinculación del acuífero subterráneo a una cuenca<sup>206</sup>. El propio RAPA establece una serie

---

hidrográficas superficiales sí que tienen unos límites administrativos bien definidos. O sea, si hace falta una base lo lógico es que nos basemos en los datos de superficie que son indiscutibles" (pp. 9215-9216).

Esta dificultad se pone de manifiesto también por la Comisión de las Comunidades Europeas en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea* [COM (96) 59 final, Bruselas, 21 de febrero de 1996], p. 14.

En la práctica, esta problemática ya ha sido abordada en alguna ocasión por la jurisprudencia. *Vid.* la Sentencia del TS de 17 de noviembre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez; Aranzadi 8428). En esta ocasión, el Ayuntamiento de Oliva sostenía la incompetencia de la Confederación Hidrográfica del Júcar -y, por tanto, la competencia de la Comunidad Autónoma Valenciana- para otorgar al Ayuntamiento de Denia una concesión de aprovechamiento de aguas de un acuífero para el abastecimiento de la población. Sin embargo, el TS no admite estas alegaciones, por considerar que no existen datos de los que quepa deducir, con la certeza necesaria, que el acuífero concernido pertenece a una cuenca hidrográfica de ámbito intracomunitario.

<sup>201</sup>MOREU BALLONGA, J. L., *El nuevo régimen de las aguas subterráneas*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 1990, p. 199.

<sup>202</sup>En este sentido, SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 73.

<sup>203</sup>En opinión de MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 159, este precepto es de dudosa aplicación al caso de las aguas subterráneas que forman parte de cuencas endorreicas ("*aquellas en las que las aguas fluyen permanentemente desembocando en un lago o laguna o simplemente desapareciendo por evaporación u aprovechamiento integral*"); en estos casos, a su juicio, si estas aguas discurren intracomunitariamente serán de competencia autonómica.

<sup>204</sup>MOREU BALLONGA, J. L., "El nuevo régimen de las aguas subterráneas", *cit.*, p. 199.

<sup>205</sup>El criterio marcado por el TC en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, al considerar la cuenca hidrográfica como criterio de gestión del recurso, ha significado la ampliación del abanico de competencias legislativas y ejecutivas del Estado en relación a las aguas subterráneas, en detrimento de las Comunidades Autónomas, que han visto sustraídas sus competencias sobre buena parte de las aguas subterráneas del país. En este sentido, MOREU BALLONGA, J. L., "El nuevo régimen de las aguas subterráneas", *cit.*, p. 199, quien pone el ejemplo de la Comunidad Aragonesa, en que todas las aguas subterráneas están comunicadas con el Ebro o sus afluentes, lo que es suficiente para afirmar la competencia legislativa del Estado central y la competencia administrativa de la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre las mismas.

<sup>206</sup>La doctrina coincide en considerar que si se prueba la existencia de acuíferos intracomunitarios desvinculados de una cuenca, concretamente, el caso de acuíferos de cuencas endorreicas, la competencia de

de previsiones en relación al ejercicio de competencias, para aquellos supuestos en que se compruebe la falta de coincidencia entre aguas superficiales y subterráneas. Así, su art. 4 prevé que "Cuando un acuífero subterráneo esté situado en los ámbitos territoriales de dos o más planes hidrológicos de cuenca<sup>207</sup>, corresponderá al Plan Hidrológico Nacional asignar los recursos a cada uno de ellos". La interpretación que debe darse a este precepto es que en los casos de acuíferos fronterizos éstos deberán fraccionarse *"a efectos de la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, aunque debiendo respetar cada uno de dichos planes la asignación de recursos genéricamente fijada por el Plan Hidrológico Nacional. Dentro de cada uno de dichos planes de cuenca, y con ese límite que podríamos llamar metafóricamente 'presupuestario', la Administración competente por razón de territorio en cualquiera de las partes del acuífero fronterizo podrá hacer todas las previsiones normales en la elaboración de dichos planes de cuenca (arts. 40 y 41 LA)"*<sup>208</sup>.

Por su parte, el art. 5 RAPA establece en su apartado primero que "En los expedientes de concesión o de investigación de las aguas subterráneas de los acuíferos situados en los ámbitos territoriales de dos o más Organismos de cuenca, así como en los de autorización de vertidos de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos, el Organismo de cuenca o Administración Hidráulica de la Comunidad Autónoma a quien corresponda su tramitación, dará preceptiva audiencia a las demás Administraciones Hidráulicas u Organismos de cuenca en cuyo ámbito esté situado el acuífero"<sup>209</sup>. Ofrece este precepto

---

los mismos será de la Comunidad Autónoma correspondiente. En este sentido SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 73; MOREU BALLONGA, J. L., "El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas", *cit.*, p. 209; MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 159.

<sup>207</sup>En opinión de MOREU BALLONGA, J. L., "El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas", *cit.*, la omisión en el precepto a los planes hidrológicos de las Comunidades Autónomas *"debe verse como un olvido o defecto de técnica, como sugiere la mención de los mismos en el artículo siguiente del RAPA, que sigue tratando la misma cuestión, y aun la misma interpretación a contrario del propio art. 4"* (p. 207).

<sup>208</sup>MOREU BALLONGA, J. L., "El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas", *cit.*, p. 208. Este autor considera que la interpretación dada del art. 4 RAPA debe hacerse extensiva, aunque ello no se mencione en el precepto, por analogía, a los acuíferos fronterizos entre el territorio de un Organismo de cuenca o Confederación Hidrográfica y el territorio de una cuenca intracomunitaria de una Comunidad Autónoma con competencias en aguas subterráneas renovables, e incluso al supuesto de acuíferos fronterizos entre los territorios de dos Comunidades Autónomas con competencias sobre aguas subterráneas renovables, si éste puede llegar a producirse alguna vez. En cambio, el precepto no se aplicaría a los casos de acuíferos fronterizos entre ámbitos territoriales de planes hidrológicos de cuenca elaborados por el mismo Organismo de cuenca o por la misma Comunidad Autónoma.

<sup>209</sup>En el segundo apartado del art. 5, se opta, en cambio, en el caso de "expedientes de declaración de acuífero sobreexplotado, o en proceso de salinización, así como los de afección a aprovechamientos preexistentes" por la fórmula de la tramitación indistinta, admitiéndose que en estos supuestos, cualquiera de las Administraciones Hidráulicas a quienes afecte, podrá iniciar el expediente, dando audiencia a las demás, y correspondiendo la resolución final a la Dirección General de Obras Hidráulicas [Tras la reorganización ministerial producida en 1996, mediante el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales (BOE núm. 110, de 6 de mayo de 1996), la referencia a la Dirección General de Obras Hidráulicas debe entenderse realizada a la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, dependiente de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente. *Vid.* Reales Decretos 695/2000, de 12 de mayo y 1415/2000, de 21 de julio, por los que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (publicados, respectivamente, en BOE núm. 115, de 13 de mayo de 2000 y BOE núm. 175, de 22 de julio de 2000). Estos Reales Decretos sustituyen la anterior regulación, recogida en los Reales Decretos 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de

algunas soluciones para el ejercicio de determinadas competencias administrativas cuando un acuífero se sitúe en el ámbito territorial de dos o más Organismos de cuenca. En estos casos, el RAPA, lejos de optar por una solución estatalista, que atribuya por el mero hecho de la comunicación del acuífero con dos cuencas todas las competencias al Estado, articula una fórmula consistente en fijar una Administración principalmente responsable de los expedientes mencionados (concesión o investigación de aguas subterráneas y autorización de vertidos), pero respetando la participación de las otras Administraciones en cuyo territorio se localiza parte del acuífero, mediante un trámite de audiencia. Ahora bien, el problema que se plantea es a qué Administración corresponde este papel, ya que el RAPA se limita a referirse al "Organismo de cuenca o Administración Hidráulica de la Comunidad Autónoma a quien corresponda su tramitación", sin dar más datos al respecto. Dos son los criterios que podrían utilizarse: o considerar como responsable de la tramitación al Organismo de cuenca o a la Administración Hidráulica autonómica a cuya cuenca pertenezca la mayor parte del acuífero; o bien admitir la posibilidad del fraccionamiento de competencias sobre el mismo, fijando la Administración principalmente responsable de la tramitación de estos expedientes en función de la localización territorial del alumbramiento<sup>210</sup>.

Recapitulando, y a modo de conclusión, para determinar la Administración competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas, dado que el TRLA parte del principio de unidad de gestión y de la comunicación de las aguas superficiales y subterráneas, encuentra aplicación el criterio territorial de la cuenca hidrográfica. Por ello, cuestión determinante es dilucidar si el acuífero subterráneo en cuestión forma parte de una cuenca intercomunitaria o intracomunitaria. En el primer caso, será la Confederación Hidrográfica correspondiente la competente para otorgar la autorización de vertido. En el segundo, lo será el órgano correspondiente de la Administración Hidráulica autonómica. Ahora bien, este criterio puede sufrir algunas modulaciones en el caso de acuíferos fronterizos que se comuniquen con varias cuencas hidrográficas, en cuyo caso se opta por la articulación procedimental.

#### **IV.2.2. El autorizatorio**

Una vez delimitada la autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, a continuación, como correlato, veremos quiénes son los sujetos obligados por nuestro ordenamiento jurídico a la obtención de las mismas (apartado IV.2.2.1 y haremos referencia a algunas especialidades de carácter institucional, como las comunidades de usuarios de vertidos y las empresas de vertido (apartado IV.2.2.2).

##### **IV.2.2.1. Los sujetos obligados a obtener la autorización**

De acuerdo con la legislación vigente, deben solicitar la autorización de vertido los titulares de todo vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles

---

Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo y de Medio Ambiente (BOE núm. 115, de 11 de mayo de 1996); 1538/1996, de 21 de junio, por el que se precisan las competencias del Ministerio de Medio Ambiente en materia de conservación de la naturaleza y parques nacionales (BOE núm. 153, de 25 de junio de 1996); y 1894/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 1996)].

<sup>210</sup>Ésta es la opción del profesor MOREU BALLONGA J. L., "El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas", *cit.*, p. 206.

contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico. Ni el TRLA ni el RDPH admiten excepción alguna al deber general de obtener dicha autorización<sup>211</sup>. Por ello, deberán solicitarla tanto personas físicas como jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras, ya sean de naturaleza pública o privada. Se trata, por tanto, de una obligación que se hace extensiva tanto a cualquier establecimiento industrial, como a las entidades públicas o privadas y a los meros ciudadanos particulares, con tal de que concurra el elemento objetivo requerido por la norma<sup>212</sup>. En consecuencia, debe tenerse presente que pueden ser titulares de vertidos y, por ello, deberán solicitar dicha autorización, tanto las industrias como las propias Administraciones y entidades u organismos de ellas dependientes que se hallen en el supuesto de hecho objeto de la autorización<sup>213</sup>. A estos efectos, las Administraciones son tratadas como cualquier particular. Y esta afirmación es válida tanto para las Administraciones locales<sup>214</sup> como para cualquier otra Administración que, en ejercicio de sus competencias, pueda realizar vertidos susceptibles de provocar la contaminación del dominio público hidráulico (como usuarias del dominio público hidráulico para verter sus aguas residuales, en tanto que titulares de los servicios de saneamiento o como titulares de edificios o establecimientos que producen vertidos<sup>215</sup>)<sup>216</sup>.

---

<sup>211</sup>Ni el TRLA ni el RDPH se refieren expresamente a quién debe solicitar la autorización. Ello no es necesario, porque tanto el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA) como el art. 245 RDPH configuran un deber general de obtener la autorización de vertido si se trata de una actividad susceptible de provocar la contaminación del dominio público hidráulico. Esta obligación general, que no admite excepciones, hace innecesaria la realización de un listado de hipotéticos sujetos que deberán solicitar la autorización. En cambio, en la normativa anterior sí que se contemplaban listas ejemplificativas de sujetos que debían obtener la correspondiente autorización. Por ejemplo, la norma 7 Orden del Ministerio de Obras Públicas, de 23 de marzo de 1960, que regula el vertido de aguas residuales, establecía que "deberán proveerse de la correspondiente autorización todas aquellas industrias, establecimientos, granjas, centros de producción, etc., que viertan o pretendan verter aguas residuales en un cauce público, por el mero hecho del vertido". Y en idéntico sentido, la norma 7 Orden de 9 de octubre de 1962. El RPAC, aprobado mediante Decreto de 14 de noviembre de 1958, se refiere a la empresa o empresas responsables del vertido, en un cauce público, de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública, como sujeto obligado a obtener la autorización de vertido (art. 11). Nótese que no se hace referencia expresa a los Ayuntamientos, aunque ello no obsta para que también estuviesen sometidos a la obtención previa de autorización, en tanto que titulares del alcantarillado, que vierte a un medio receptor.

<sup>212</sup>Sobre los elementos objetivos de la autorización de vertido *vid. infra* apartado IV.3 de este mismo capítulo.

<sup>213</sup>En algunos casos, podemos encontrarnos con la circunstancia de que se dé la identidad subjetiva entre el titular del vertido y la Administración competente para autorizarlo. *Vid.* al respecto, *supra*, apartado IV.2.1.2, epígrafe A, b), c'), de este mismo capítulo. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 180, pone el ejemplo de los vertidos procedentes de dependencias municipales que, en algunos casos, como en los mataderos de titularidad municipal, son altamente contaminantes, pero que, en la práctica, si son vertidos indirectos a las instalaciones de saneamiento raramente cuentan con autorización, ya que la encargada de solicitarla sería la propia Entidad Local. En cualquier caso, habrá que tener en cuenta lo dispuesto en la normativa autonómica y en las Ordenanzas locales.

<sup>214</sup>Recuérdese aquí lo que hemos comentado *supra* [apartado IV.2.1.2, epígrafe A, b), de este mismo capítulo], en relación a la obligación de las Administraciones locales de solicitar la preceptiva autorización administrativa de vertido para el vertido final de la red de saneamiento local a cauce público. Así resulta de la interpretación de las disposiciones recogidas en el TRLA y el RDPH, aunque no hagan mención expresa, y, además, así se establece expresamente en el art. 7 Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986.

<sup>215</sup>Por ejemplo, en la Sentencia del TSJ de Asturias de 20 de abril de 1998 (Contencioso-Administrativo; ponente: Francisco Salto Villén; Aranzadi TTSSJ: 1174), el TSJ confirma una sanción impuesta por la

Por otra parte, la autorización de vertido puede ser solicitada por personas, físicas o jurídicas, individual o colectivamente, según se realice el vertido de manera aislada o por un grupo de personas conjuntamente, por conveniencia o por imposición administrativa<sup>217</sup>.

También los concesionarios de obras públicas de la Administración deberán solicitar la autorización si, como consecuencia de su actividad, vierten aguas residuales, aun cuando se trate de vertidos derivados de obras del Estado o de la Comunidad Autónoma. Un caso de este tipo se planteó en la sentencia del TS de 31 de enero de 1996<sup>218</sup>. En esta ocasión, la entidad "Autopista Vasco-Aragonesa Concesionaria Española, S.A.", concesionaria del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pretendía que no se le exigiera la correspondiente legalización de los vertidos de aguas residuales de la autopista del Ebro, en el itinerario Bilbao-Zaragoza, en los términos municipales de Orozco y Miravalles (Vizcaya) y Zuya (Álava), bajo el pretexto de tratarse dicha autopista de una obra pública de interés general de la que era concesionaria. Entendía dicha entidad que, por tratarse de una concesionaria del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, no debía solicitar la autorización de vertidos a la Confederación Hidrográfica correspondiente -en este caso, la Confederación Hidrográfica del Norte de España-, dependiente del citado Ministerio, considerando que cualquier decisión administrativa que pudiera dictarse en relación a la autopista de la cual era concesionaria correspondía a la Administración del Estado, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El TS considera que

*"La dependencia que la Confederación Hidrográfica tiene del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, es sólo a los efectos de su adscripción administrativa, pues, como se preocupa de señalar el artículo 20 de la Ley, tales organismos son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, con plena autonomía funcional: todo lo cual no excluye que si para la autorización de vertidos es preciso realizar cualquier tipo de obras, el concesionario deba obtener la oportuna licencia de la Administración concedente de la autopista, cosa bien distinta de aquella otra autorización" (fundamento jurídico 2º in fine).*

En cuanto a los sujetos obligados a solicitar las autorizaciones de vertidos indirectos que se realicen a través del alcantarillado y/o otros sistemas colectores, las ordenanzas locales<sup>219</sup> -e incluso algunas normas autonómicas<sup>220</sup>- suelen referirse a los usuarios industriales o a los

---

Confederación Hidrográfica del Norte al Ministerio de Justicia e Interior (Centro Penitenciario de Villabona) por incumplimiento de las condiciones de la autorización de vertido.

<sup>216</sup>Vid. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, pp. 179-180.

<sup>217</sup>Vid. *infra*, apartado IV.2.2.2, epígrafe A, de este mismo capítulo, la referencia que incluimos a las comunidades de usuarios de vertidos en este mismo capítulo.

<sup>218</sup>Sentencia de 31 de enero de 1996 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 464), ya comentada anteriormente, a raíz de la interpretación del art. 22.a) LA [actual art. 24.a) TRLA]. Vid. *supra* nota al pie 76 de este mismo capítulo.

<sup>219</sup>Vid. por todas la Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas del Ayuntamiento de Terrassa, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 27 de enero de 1994 y modificada posteriormente en sesión del Pleno del Ayuntamiento de 25 de febrero de 1999, arts. 89 y 90; y el art. 32.1 Reglamento Metropolitano de vertido de aguas residuales, aprobada definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR el 10 de febrero de 2000.

<sup>220</sup>El art. 2 Decreto de la Región de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado impone la obligación de solicitar la previa autorización de vertido a las industrias y actividades relacionadas en su Anexo I que efectúen vertido de aguas residuales al alcantarillado. El art.

titulares de actividades potencialmente contaminantes previamente listadas en un Anexo. No se exige, en cambio, la solicitud de la autorización a los titulares de vertidos de tipo doméstico procedentes de edificios, tanto destinados a vivienda como a otras actividades no susceptibles de provocar la contaminación, sin perjuicio de que éstos deban obtener la autorización de conexión a la red de alcantarillado u otras redes de evacuación y saneamiento de aguas residuales<sup>221</sup>.

#### **IV.2.2.2. Especialidades de carácter institucional**

Una vez delimitado con carácter general quién debe solicitar la correspondiente autorización de vertido, es preciso hacer referencia a algunas especialidades de carácter institucional que recoge la legislación de aguas en relación a los sujetos autorizatorios. Nos referimos a la posibilidad de creación de comunidades y de empresas de vertido, recogida tanto en el TRLA como en el RDPH, así como en algunas normas de procedencia autonómica y local.

##### **A. Las comunidades de usuarios de vertidos<sup>222</sup>**

El art. 90 TRLA (*ex art. 82 LA*) contempla la posibilidad de que las entidades públicas, corporaciones o particulares<sup>223</sup> que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, se constituyan en comunidad<sup>224</sup> "para llevar a cabo el estudio, construcción, explotación y

---

15.1 Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de La Rioja se refiere a los titulares de las instalaciones industriales, comerciales o de servicios, cuyos vertidos no sean asimilables cualitativa ni cuantitativamente al de un usuario doméstico.

<sup>221</sup>Señalamos, sin embargo, que en algún caso -así, la Ordenanza General de medio ambiente del Ayuntamiento de Tarragona, aprobada por el Pleno, en sesión de 26 de julio de 1994-, se prevé la concesión automática del permiso de vertido cuando se conceda la licencia de conexión al alcantarillado, excepto para las instalaciones industriales, comerciales o destinadas a otro tipo de actividad que realicen a las redes de alcantarillado vertidos susceptibles de provocar la contaminación o degradación de las aguas y/o de las cañerías del alcantarillado.

<sup>222</sup>Utilizamos la expresión utilizada en el art. 90 TRLA (*ex art. 82 LA*), como título de este precepto. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 178, ha considerado más adecuado hablar de "comunidades de vertedores" o "comunidades de titulares de vertidos".

<sup>223</sup>En opinión de GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 1985, p. 189, la alusión que el art. 82 LA hace a las corporaciones debe entenderse referida a las Corporaciones locales. En cambio, para GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 178, esta solución sería redundante, por cuanto las corporaciones locales son también "entidades públicas", que se mencionan expresamente en dicho precepto. En su opinión, el término "corporaciones" puede significar también Comunidades de Usuarios, que constituyen corporaciones de Derecho público.

<sup>224</sup>Algunas Comunidades Autónomas con competencias en cuencas intracomunitarias también recogen la posibilidad de constituir comunidades de titulares de vertidos. *Vid.* en este sentido el art. 29.2 Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia. También algunas normas autonómicas reguladoras de los vertidos a sistema de saneamiento recogen la posibilidad de constituir comunidades de titulares de vertidos. *Vid.*, por ejemplo, el art. 15 Decreto de La Rioja 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/2000, de 25 de octubre de 2000, de saneamiento y depuración. Su art. 15.1 prevé que "Los titulares de vertidos no domésticos podrán asociarse para efectuar conjuntamente el tratamiento previo de sus vertidos. La solicitud será única y deberá contener la relación de todos los titulares integrados y las características de cada uno de los vertidos. La autorización se otorgará al efluente final conjunto. La responsabilidad del cumplimiento de las condiciones de vertido será tanto de la comunidad constituida como de cada uno de ellos solidariamente". También algunas Ordenanzas locales recogen esta figura. *Vid.*, por ejemplo, arts. 24.2 y 32.2 del Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR el 10 de febrero de 2000.

mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural"<sup>225</sup>.

La Administración Hidráulica, a través del correspondiente organismo de cuenca, podrá imponer, por razones debidamente justificadas, la constitución de estas comunidades<sup>226</sup>, posibilidad que, como ha señalado Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER se justifica por la realidad generalizada "*de tener que afrontar colectivamente y no en su singularidad el tema de los vertidos*"<sup>227</sup>.

El TRLA configura a estas comunidades de vertido como una clase de comunidades de usuarios, en tanto que los vertidos, como hemos defendido, son una forma más de

---

La LC (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988), también contempla la posibilidad de que se constituyan Juntas de Usuarios "para el tratamiento conjunto y vertido final de efluentes líquidos" (art. 58.6 LC y 119 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio -BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989-). La regulación de la composición y funcionamiento de la Junta de Usuarios, así como las causas y forma de su variación o disolución, serán aprobadas por la Administración otorgante de su autorización, a petición de los propios usuarios, o, en su defecto, cuando aquélla lo estime necesario para asegurar el cumplimiento en forma debida de los términos de la autorización.

<sup>225</sup>Véase también el art. 230 RDPH. Nótese la amplitud de posibilidades que se reconocen a las Comunidades de vertidos, ya que pueden tener por objeto, no sólo el vertido de aguas o productos residuales, sino también el estudio de los colectores o estaciones depuradoras, o también el tratamiento de aguas residuales. DEL SAZ CORDERO, S., *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)*, Madrid, Marcial Pons, 1990, considera que también constituirán Comunidades de vertido "*los Municipios, Mancomunidades y Consorcios para el tratamiento de aguas residuales*" (p. 153).

Un antecedente de las comunidades de titulares de vertidos podemos encontrarlo en el art. 4 Orden de 14 de abril de 1980, sobre medidas para corregir la contaminación de aguas residuales (BOE de 23 de abril de 1980), que prevé que "Las Comisarías de Aguas podrán promover las agrupaciones de causantes de vertidos para el establecimiento de programas conjuntos de actuación con las correspondientes ventajas técnicas y económicas. En estos casos se establecerá el régimen de responsabilidades individuales o solidarias de los componentes de la agrupación, pudiendo exigirse por la Comisaría de Aguas el aval de las garantías complementarias que se consideren procedentes, sin que pueda exceder del importe estimado de los daños al dominio público". Sobre la conveniencia de configurar jurídicamente el tipo de "comunidades de vertidos" y de fomentar su creación ya se había pronunciado, con anterioridad a la LA, ORTIZ DÍAZ, J., "Las Confederaciones Hidrográficas y las Comisarías de Aguas ante las modificaciones de nuestro ordenamiento jurídico", en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, pp. 2358-2359. También MARTÍN MATEO, R., que, en su obra *Derecho Ambiental*, ya en el año 1977, defendía la aplicación de los principios disciplinadores de las Comunidades de regantes a los usuarios de vertidos, que colectivamente podrían afrontar los gastos derivados de la instalación y explotación de colectores y plantas, aunque el propio autor advertía que "*la extrapolación sin más de las comunidades de regantes a la utilización de las aguas para vertidos, sería una operación legalmente arriesgada, ya que si bien puede apoyarse en los postulados generales de la Ley de Aguas, carece de base normativa concreta. No obstante, con apoyo en el Derecho privado, pueden perfectamente montarse comunidades de este tipo, aunque carecerían del imperium preciso para resolver sus problemas específicos. Estos cauces con un respaldo público adecuado podrían ser los idóneos para la integración de intereses de carácter industrial con intereses públicos, o simplemente organizar el sector privado, aunque no existe en nuestro ordenamiento jurídico público suficiente soporte legal, si bien tampoco existe, es cierto, prohibición expresa, siendo de esperar que la reforma de la Ley de Aguas aporte las adicionales precisiones normativas necesarias*" (pp. 347-348).

<sup>226</sup>*Vid.* arts. 90 TRLA (ex art. 82 in fine LA) y 232 in fine RDPH. Con carácter general, el art. 73.4 LA prevé que "El Organismo de cuenca podrá imponer, cuando el interés general lo exija, la constitución de los distintos tipos de Comunidades y Juntas Centrales de Usuarios".

<sup>227</sup>MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 360.

utilización de los recursos hídricos<sup>228</sup>, por lo que participan de las características y de la naturaleza propias de éstas<sup>229</sup>. Por ello, les será de aplicación el régimen jurídico general previsto para las comunidades de usuarios en el TRLA y en el RDPH<sup>230</sup>.

Estas Comunidades de usuarios de vertidos tendrán, por tanto, el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento<sup>231</sup>. Son, en consecuencia, un tipo más de las Comunidades de Usuarios previstas en el TRLA<sup>232</sup>, titular

---

<sup>228</sup>*Vid. supra* capítulo II, apartado II.2, de la primera parte de este trabajo.

<sup>229</sup>Además de las comunidades de vertido, al extenderse por parte de la legislación de aguas a las comunidades de usuarios del agua la tradicional configuración jurídica de las comunidades de regantes, el TRLA ha recogido nuevos tipos de comunidades: las de usuarios de unidades hidrogeológicas y de acuíferos [art. 87 TRLA (*ex art.* 79 LA, modificado por la LMLA)]; las de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas [art. 88 TRLA (*ex art.* 80 LA)]; las constituidas por Corporaciones locales para abastecimiento de agua a varias poblaciones [art. 89 TRLA (*ex art.* 81 LA)]; las de avenamiento y las constituidas para la construcción, conservación y mejora de obras de defensa contra las aguas [art. 91 TRLA (*ex art.* 83 LA)].

<sup>230</sup>*Vid.* arts. 81 a 91 TRLA (*ex arts.* 73 a 83 LA, algunos de ellos modificados por la LMLA) y 198 a 231 RDPH. Especialmente crítico con este traslado indiscriminado de la aplicación de las normas relativas a las Comunidades de usuarios a las comunidades de vertido se muestra Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, ya que, si bien la formalización a través de las Comunidades de usuarios "responde a la necesidad ya señalada de asumir todas estas cuestiones de modo integrado", en cualquier caso, "la indiscriminada aplicación a estas Comunidades del régimen propio establecido para las Comunidades de usuarios puede crear no pocos problemas en la práctica" (p. 360). Asimismo, este autor, en su trabajo "Comunidades de usuarios de las aguas públicas", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, ha puesto de relieve las dificultades que pueden derivarse en la práctica de la aplicación a todas las Comunidades de usuarios de fórmulas y soluciones consolidadas en el ámbito de las tradicionales y arraigadas Comunidades de Regantes, dificultades que se acentuarían en relación con las Comunidades de vertidos: "Lo que sin embargo me parece ya más discutible es el trasplante indiscriminado de la organización y funciones de las antiguas Comunidades de Regantes sanciona ahora la Ley de Aguas para las Comunidades de Usuarios; de modo principal, al establecer para todas ellas la misma organización. Tengo mis dudas sobre la validez de esta solución. Entiendo que debió ser mucho más matizada (...) Es difícil pensar, por ejemplo, en relación con la fórmula de los Jurados o con la vinculación *ob rem* del agua, que es dato que ha venido siendo caracterizador del régimen jurídico de las Comunidades de Regantes, que una figura como ésta, acuñada además institucionalmente en un contexto determinado, en el que siempre han operado inequívocas connotaciones propias del mundo agrícola, y cuyos cometidos han venido siendo determinados en función de ese contexto, pueda trasladarse eficazmente, sin más, a ámbitos totalmente distintos. Piénsese, por ejemplo, en posibles Comunidades de usuarios constituidas por Corporaciones locales, por empresas productoras de energía o industriales de todo tipo" (p. 506). Estas mismas consideraciones se reiteran en su artículo "Reflexiones sobre los Jurados de Aguas", en "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 654 y 655, al referirse a la dificultad de hacer efectivo el papel de los Jurados en todas las Comunidades de Usuarios, fuera de las tradicionales Comunidades de Regantes.

<sup>231</sup>Art. 82.1 TRLA (*ex art.* 74.1 LA, modificado por la LMLA).

<sup>232</sup>Sin duda, las comunidades de usuarios de vertidos constituyen un ejemplo más de la generalización que la LA operó de la fórmula de las tradicionales Comunidades de Regantes, que pasaron a ser Comunidades de usuarios de las aguas. El art. 81.1 TRLA (*ex art.* 73.1 LA) prevé que "Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán Comunidades de Regantes; en otro caso, las comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo". En definitiva, en la LA, como ha puesto de releve MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Comunidades de usuarios...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, "se trata de establecer de forma conjunta la explotación de los cada vez más generalizados aprovechamientos de las aguas de estas características, al margen del destino final que a las mismas se les dé" (p. 506). SÁNCHEZ BLANCO, A., "Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45,

de la pertinente autorización de vertido y formada por Entidades públicas, Corporaciones o particulares, *"con la obligación solidaria de llevar a cumplimiento el estudio, construcción, explotación y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes"*<sup>233</sup>.

En cuanto a las normas sobre su constitución y funcionamiento, son las mismas que la legislación de aguas recoge para las Comunidades de usuarios, aunque la peculiaridad de su objeto justificará la existencia de algunas especificidades<sup>234</sup>. Así, por ejemplo, como ha señalado ARRIETA ÁLVAREZ *"sus ordenanzas deberán recoger las normas técnicas que determinen la forma más idónea para poder efectuar el estudio, construcción y explotación de los elementos y estaciones que forman parte de la autorización de vertido"*<sup>235</sup>.

---

1985, ha resaltado el cambio de comunidades de regantes a comunidades de usuarios que opera la LA: *"La utilización por la Ley de Aguas de 1985 del término 'comunidades de usuarios', en sustitución del tradicional término de 'comunidades de regantes', incorpora las mutaciones producidas en la utilización del agua: la corrección de la preeminencia de los usos agrícolas para globalizar el uso del agua, con referencia en la idea de multiplicidad y carácter intersectorial de los usos. De modo simultáneo, la sustitución de la referencia conceptual de 'regante' por la de 'usuario' incorpora la idea de intensidad de uso, inducida por la incorporación de técnicas de captación y utilización que ofrecen acusado contraste con las referencias técnicas que pudieron ser consideradas en la segunda mitad del siglo pasado por los autores de la Ley de 1879"* (p. 40).

Sobre el régimen jurídico de las comunidades de usuarios *vid.* DEL SAZ CORDERO, S., "Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)", *cit.*, pp. 143-161; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Comunidades de usuarios...", en "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 499-566; y PÉREZ PÉREZ, E., "Naturaleza de las comunidades de usuarios del agua y esquema de su régimen jurídico", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 81, 1994, pp. 47-82. El TC, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre ha establecido que, en la medida en que las comunidades de usuarios son Corporaciones de Derecho Público *"el Estado es competente para regular las bases de su régimen jurídico, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos y en el ámbito de su competencia organizativa en materia de Administración hidráulica, las demás funciones normativas o ejecutivas sobre tales Corporaciones"* (fundamento jurídico 24º). Además, *"Tratándose de Corporaciones de Derecho público, como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación por los interesados, las bases del régimen jurídico de este específico sistema de administración pueden contemplar los siguientes aspectos esenciales o de común aplicación: a) constitución y modalidades de las comunidades de usuarios; b) régimen general de potestades administrativas que se les atribuyen; c) relaciones básicas con la Administración pública de que dependan; y d) configuración de sus órganos de administración, entendiéndose por básica en este punto, según el criterio sostenido en las SSTC 48 y 49/1988 citadas con relación a un supuesto análogo, 'la normación que prevea, en sus líneas fundamentales, la creación de órganos unipersonales y colegiados, así como el modo de integración de estos últimos (su composición y los mínimos de participación de los diferentes componentes de la comunidad) y sus atribuciones esenciales'. Esta regulación básica debe respetar un margen de desarrollo normativo lo suficientemente amplio como para permitir a las Comunidades Autónomas competentes en la materia adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, sin olvidar tampoco en este punto, conforme a la doctrina sentada en las citadas Sentencias constitucionales, que 'no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal'"* (fundamento jurídico 24º)

<sup>233</sup>ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 608.

<sup>234</sup>PÉREZ PÉREZ, E., "Naturaleza de las comunidades...", *cit.*, p. 81, ha defendido la necesidad de que se dicten normas complementarias de la LA (en la actualidad, el TRLA) y sus Reglamentos para regular un Estatuto-tipo general y otros específicos para facilitar la constitución de las nuevas comunidades de usuarios del agua a que se refiere la legislación de aguas, entre las que se encuentran las de vertido.

<sup>235</sup>ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 608.

## B. Las empresas de vertido

Normalmente, la actividad de vertido está jurídicamente vinculada al aprovechamiento consuntivo del agua y constituye la fase final del aprovechamiento privativo de tal recurso, encargándose el titular de la concesión de dominio público que permite la utilización del agua, de su vertido en las condiciones impuestas por la autorización. Sin embargo, se prevé en el TRLA la posibilidad de que la conducción, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales sea objeto de una actividad empresarial autónoma. El art. 108 TRLA (*ex art. 100 LA*)<sup>236</sup> permite la constitución de Empresas de vertido "para conducir, tratar y verter aguas residuales de terceros" y así tratar de forma conjunta y coordinada la problemática de los vertidos<sup>237</sup>. Estas empresas deberán obtener la correspondiente autorización de vertido, para lo cual se someterán al régimen general, regulado en los arts. 100 y ss. TRLA (*ex arts. 92 y ss. LA*, algunos de ellos modificados por LMLA), aunque, presentan algunas peculiaridades, tanto por lo que respecta al contenido de la autorización como a su revocación<sup>238</sup>. En cuanto al contenido, se impone la inclusión en el condicionado de las autorizaciones de vertido de las siguientes condiciones específicas:

- a) Las de admisibilidad de los vertidos que van a ser tratados por la empresa<sup>239</sup>.
- b) Las tarifas máximas y el procedimiento de su actualización periódica<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup>También el art. 267 RDPH. También regula las empresas de vertido, de forma muy similar a la regulación contenida en el TRLA y en el RDPH, el Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, arts. 33-37. Algunas Ordenanzas locales también recogen esta figura. *Vid.*, por ejemplo, arts. 24.2 y 32.2 del Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR el 10 de febrero de 2000.

<sup>237</sup>*Vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 360. Señala este autor que mediante la fórmula de las empresas de vertido -semejante a la presente en otros ámbitos de la actuación administrativa, como la de carácter industrial- se "pretende incentivar la presencia del sector privado en este ámbito, y a la postre, no es sino un procedimiento más de colaboración de los particulares. Tiene en su apoyo las muy notables exigencias técnicas que requiere siempre todo el sistema de vertidos que, con frecuencia, no son fáciles de alcanzar, individual o colectivamente, por parte de quienes los realizan. El régimen jurídico de este supuesto, en sus trazos generales, recuerda muy mucho al de las concesiones de aguas por empresa interpuesta de la Ley de 1866-1879 y al de las llamadas concesiones para riego en régimen de servicio público que recoge la ley vigente" (p. 361).

<sup>238</sup>*Vid.* arts. 267-271 RDPH y 37 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico. A las peculiaridades en cuanto a la revocación de las autorizaciones de las empresas de vertido nos referimos más adelante en el capítulo VI de esta tercera parte de este trabajo, con ocasión del análisis de la eficacia jurídica de la autorización de vertido.

<sup>239</sup>Apartado a) del art. 108 TRLA (*ex art. 100 LA*). El párrafo primero del art. 269 RDPH concreta esta obligación imponiendo a las Empresas de vertido la obligación de redactar y proponer a los Organismos de cuenca para su aprobación "las correspondientes Ordenanzas de vertido, en las que se especificarán detalladamente los valores límites de los parámetros representativos de la composición de las aguas de terceros que han de ser tratadas en sus instalaciones". *Vid.* también, arts. 33.a) y 35.1 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

<sup>240</sup>Apartado b) del art. 108 TRLA (*ex art. 100 LA*). El párrafo segundo del art. 269 RDPH establece que las Empresas de vertido redactarán y propondrán a los Organismos de cuenca para su aprobación "las tarifas máximas y mínimas, que incluirán necesariamente la fórmula para su actualización periódica, los plazos y los procedimientos para su entrada en vigor. Este estudio será sometido a información pública antes de procederse a su aprobación". TOLEDO JÁUDENES, J., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 924, ha sostenido la nulidad de la imposición reglamentaria de tarifas mínimas, ya que excede de lo exigido por el

c) La obligación de constituir una fianza para responder de la continuidad y eficacia de los tratamientos<sup>241</sup>.

El RDPH ha impuesto, además, el requisito previo de inscripción de estas empresas como tales en el Registro que a tal efecto han de llevar los Organismos de Cuenca o Administraciones hidráulicas autonómicas. La inscripción actúa como presupuesto necesario para la obtención de las autorizaciones de vertidos que procedan<sup>242</sup>, por lo que tiene carácter constitutivo<sup>243</sup>.

La diferencia entre las empresas de vertido y las comunidades de vertido a que nos hemos referido anteriormente radica en que en tanto que en el caso de las primeras se constituye una relación contractual sometida al Derecho privado -en concreto, un contrato de prestación de servicios o de obra- entre una empresa que se compromete a la realización de una actividad (recibir las aguas, conducir las, tratarlas y, finalmente, verterlas) y un grupo de usuarios que, a cambio, proporciona el pago de una determinada cantidad fijada en las correspondientes tarifas<sup>244</sup>, en las Comunidades de usuarios, aparte de estar formadas por

---

TRLA, que sólo se refiere a tarifas máximas. *Vid.* también los arts. 33.b) y 35.2 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la Protección del Dominio Público Hidráulico.

<sup>241</sup>Apartado c) del art. 108 TRLA (ex art. 100 LA). Este apartado ha sido desarrollado por el art. 270 RDPH, que concreta el contenido de la fianza, integrada por dos términos: a) el primero, cuyo objeto es "garantizar el establecimiento y ejecución de las obras e instalaciones", y que "no será inferior al 10 por 100 del importe del valor de la ejecución material de las obras e instalaciones y procederá su paulatina devolución según el avance de la realización de aquéllas; b) El segundo, cuya finalidad es "responder de la continuidad de los tratamientos", deberá establecerse "en cuantía no inferior al valor de los gastos de explotación de un trimestre y será susceptible de revisiones periódicas". El último apartado del art. 270 RDPH establece que "Con independencia de lo anterior, serán responsables subsidiarios los causantes de los vertidos". Sin embargo, tal y como pone de relieve ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, "El convenio con una empresa de vertidos autorizada por la Administración hidráulica exige a los usuarios de toda responsabilidad siempre que cumplan los condicionamientos de la autorización. Ciertamente que el art. 270 del Reglamento dice que, no obstante la fianza prestada por la empresa de vertidos, 'serán responsables subsidiarios los causantes de los vertidos'. Pero esta responsabilidad subsidiaria debe reservarse para los casos en que el usuario haya infringido el contrato o la autorización de vertido. Obviamente, en el ámbito punitivo no puede concebirse una responsabilidad por hecho de otro; ni aun una responsabilidad subsidiaria. Y en cuanto a la responsabilidad patrimonial, el art. 110.1 LA, claramente indica que: 'los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior'. El Reglamento no puede extender esta responsabilidad patrimonial a quienes no son infractores" (p. 925). *Vid.* también los arts. 33.c) y 36 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

<sup>242</sup>Art. 268 RDPH. *Vid.* también el art. 34 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico. El RDPH se limita a habilitar al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy Ministerio de Medio Ambiente) para establecer los requisitos necesarios para que estas Empresas puedan ser inscritas.

<sup>243</sup>El requisito de previa inscripción en el Registro de Empresas de vertido que a tal efecto han de llevar los Organismos de cuenca es exigido por el Reglamento pero no por el TRLA. En opinión de ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, "parece legítimo su establecimiento reglamentario, pues la inscripción no supone sino un juicio general y previo sobre la concurrencia de las circunstancias subjetivas necesarias para la obtención de las autorizaciones de vertidos que -éstas sí- vienen exigidas por la LA" (p. 923).

<sup>244</sup>La relación entre la Administración Hidráulica y la empresa de vertidos es, en cambio, la típica que se mantiene entre Administración otorgante y autorizatorio en toda autorización de vertido, por lo que el régimen en sí de la autorización, salvo las peculiaridades que se señalan en el texto, no difiere en sustancia del general.

quienes han de llevar a cabo los vertidos, su régimen jurídico está revestido de un carácter institucional de Derecho público. Además, otro elemento diferenciador es el de la titularidad de la autorización, ya que mientras las Comunidades de vertido son beneficiarias de autorizaciones colectivas de vertidos, las Empresas de vertido gozan de autorizaciones individualizadas<sup>245</sup>.

### **IV.3. Los elementos objetivos: la extensión de la autorización de vertido**

Una vez examinados los elementos subjetivos de las autorizaciones de vertido (Administración otorgante y autorizatario), a continuación entramos a analizar el objeto sobre el que recaen; esto es, a delimitar qué actividades quedan sujetas a la obtención de la misma, así como los condicionantes que pueden entrar en juego en el momento de su otorgamiento. Para ello, en primer lugar, determinamos las circunstancias que deben concurrir para que sea necesaria la solicitud de autorización (apartado IV.3.1). En segundo lugar, nos detenemos en el análisis de la finalidad de la autorización (apartado IV.3.2). Por último, completamos el tratamiento de las actividades sometidas a autorización con el examen de algunos de los principales límites y condicionantes a que se sujeta su otorgamiento (apartado IV.3.3) y del contenido de las autorizaciones de vertido (apartado IV.3.4).

#### **IV.3.1. El ámbito objetivo de la autorización de vertido: las actividades sujetas a autorización**

Como ya hemos apuntado, la autorización administrativa previa, obtenida de acuerdo con las previsiones normativas establecidas a tal efecto, ampara la realización de vertidos a las aguas y excepciona la aplicación de la, ya clásica en nuestro ordenamiento jurídico, prohibición de realizar vertidos<sup>246</sup>. La autorización aparece ligada, de este modo, a la prohibición relativa que levanta o remueve<sup>247</sup>. A continuación analizaremos detalladamente cómo se articula en nuestro Derecho de aguas la exigencia de autorización de vertido y determinaremos los supuestos en que resulta necesaria. Para ello, tomaremos como punto de partida la prohibición de realizar vertidos con reserva de autorización, propugnada por nuestro ordenamiento jurídico (apartado IV.3.1.1). Posteriormente, nos adentraremos en el estudio de las posibilidades de excepción de esta prohibición mediante la obtención de la correspondiente autorización administrativa, en aquellos casos en que resulte exigible por concurrir el supuesto de hecho para la solicitud previsto en la normativa (apartado IV.3.1.2).

##### **IV.3.1.1. La prohibición de realizar vertidos con reserva de autorización (remisión)**

---

<sup>245</sup>Vid. al respecto, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 360-361 y ARRIETA ÁLVAREZ, C., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 608.

<sup>246</sup>Vid. *supra* capítulo III de la tercera parte de este trabajo.

<sup>247</sup>LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, Madrid, Civitas, 1995, p. 712, pone de relieve que en las autorizaciones encontramos los siguientes elementos: un estado originario de libertad del individuo, restringido luego en abstracto por normas jurídicas que establecen prohibiciones relativas, susceptibles de remoción y un acto administrativo -la autorización-, que establece la situación particular del interesado.

Nuestro ordenamiento jurídico parte de la existencia de una prohibición de realizar vertidos, incluida en los arts. 97 y 100 TRLA (*ex* arts. 89 y 92 LA, modificados mediante la LMLA), que puede excepcionarse a través de la obtención de la correspondiente autorización administrativa. Nos hallamos ante una técnica clásica de intervención administrativa, denominada por OTTO MAYER "prohibición de policía con reserva de permiso"<sup>248</sup>, y que permite descartar, a través de la autorización, la prohibición previamente establecida. Al análisis de esta institución hemos dedicado ya el capítulo anterior, por lo que a lo allí establecido nos remitimos ahora. Sólo haremos un breve recordatorio de lo establecido en el art. 100.1 TRLA (*ex* art. 92.1 LA). Según este precepto, "Queda prohibido, con carácter general, el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa". Veamos, a continuación, en qué supuestos y bajo qué condiciones será posible excepcionar esta prohibición general -que no absoluta, salvo casos excepcionales- de realizar vertidos, recogida en el TRLA.

#### **IV.3.1.2. El supuesto de hecho para la solicitud de la autorización: la amplitud de la exigencia de autorización**

En este epígrafe determinaremos cuál es el supuesto de hecho que debe concurrir para que resulte necesaria la obtención de una autorización de vertido. Para delimitar en qué casos resulta exigible dicha autorización nos referiremos, en primer lugar, al Derecho comunitario y, posteriormente, a nuestro Derecho interno, que amplía considerablemente el ámbito objetivo de la autorización.

##### **A. Su determinación en el Derecho comunitario**

Tanto en la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, como en la 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979<sup>249</sup>, en materia de aguas subterráneas, la exigencia de autorización previa para la realización de vertidos se determina en función de la presencia de determinadas sustancias contaminantes previamente incluidas en una lista (lista I o lista negra y lista II o lista gris). En consecuencia, sólo requieren ser autorizados aquellos vertidos que contengan cualquiera de las sustancias enumeradas en estas listas<sup>250</sup>. La obligación de obtención de la autorización previa se hace extensiva, además, tanto a los vertidos directos como a los indirectos.

---

<sup>248</sup>OTTO MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, tomo II, *Poder de policía y poder tributario*, Buenos Aires, Depalna, 1982, p. 60.

<sup>249</sup>DOCE L núm. 129, de 18 de mayo de 1976 y DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980, respectivamente.

<sup>250</sup>Téngase en cuenta que estas Directivas excluyen de su ámbito de aplicación -y, por tanto, también de la exigencia de autorización- determinados vertidos. Así, el art. 2 Directiva 80/68/CEE excluye los vertidos de efluentes domésticos que provengan de las viviendas aisladas, no conectadas a una red de alcantarillado y situadas fuera de las zonas de protección de captación de agua destinada al consumo humano; los vertidos respecto de los cuales la autoridad competente del Estado miembro afectado hubiere comprobado que contienen sustancias de las lista I o II en cantidad y concentración lo suficientemente pequeñas como para excluir cualquier riesgo de deterioro, presente o futuro, de la calidad de las aguas subterráneas receptoras; y los vertidos de materias que contengan sustancias radiactivas (esta última exclusión se justifica por la previsión de una regulación comunitaria específica). Y el art. 1.2.d) Directiva 76/464/CEE excluye los vertidos de lodos de dragado; los vertidos operativos efectuados desde buques en las aguas de mar

Por su parte, la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, somete a autorización específica (y/o sujeción a normativa previa) el vertido de aguas residuales industriales en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y el vertido de aguas residuales industriales biodegradables procedentes de aglomeraciones que presenten 4000 habitantes-equivalente y que no penetren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas antes de ser vertidas en las aguas receptoras<sup>251</sup>. La exigencia de autorización (y/o sujeción a normativa previa) se extiende, en consecuencia, tanto a los vertidos indirectos (en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas) como a determinados vertidos directos.

En cuanto a la Directiva marco de aguas<sup>252</sup>, ésta se limita a prever el requisito de autorización previa (o de reglamentación previa o de registro basado en normas generales de carácter vinculante) para "los vertidos de fuente puntual que puedan causar contaminación" o para "fuentes difusas que puedan generar contaminación"<sup>253</sup>. Por lo tanto, el dato importante es la posibilidad de provocar contaminación, entendiéndose como tal "la introducción directa o indirecta, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias o calor en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan ser perjudiciales para la salud humana o para la calidad de los ecosistemas acuáticos, o de los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ecosistemas acuáticos, y que causen daños a los bienes materiales o deterioren o dificulten el disfrute y otros usos legítimos del medio ambiente". A estos efectos, debe tenerse en cuenta también la lista de sustancias prioritarias que presentan un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él y de sustancias peligrosas prioritarias<sup>254</sup>.

Si bien éste es el ámbito objetivo de la autorización de vertido en el Derecho comunitario, debemos tener presente que estas Directivas se limitan a garantizar un nivel mínimo de armonización de las legislaciones nacionales en materia de vertidos, más allá del cual los Estados miembros tienen la facultad de establecer normas de protección más severas. Esta posibilidad, prevista con carácter general en materia ambiental en el art. 176 (*ex art.* 130 T) TCE, se traduce en la materia que nos ocupa en la facultad de los Estados miembros de establecer disposiciones más rigurosas, que pueden suponer la ampliación del concepto de "vertido" y por ende, la ampliación de los supuestos en que es necesaria la autorización previa para su realización. Los arts. 10 Directiva 76/464/CEE y 19 Directiva 80/68/CEE reconocen abiertamente esta posibilidad<sup>255</sup>, aunque tal previsión resulta innecesaria por

---

territoriales; y la inmersión de residuos efectuada desde buques en las aguas de mar territoriales. *Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>251</sup> *Vid.* arts. 11 y 13 de la Directiva 91/271/CEE.

<sup>252</sup> DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000.

<sup>253</sup> *Vid.* art. 11.3, apartados f) y h) Directiva marco de aguas.

<sup>254</sup> *Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe D.c).d').b"), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>255</sup> Los arts. 10 Directiva 76/464/CEE y 19 Directiva 80/68/CEE prevén que uno o varios Estados miembros, individual o conjuntamente, puedan adoptar medidas más severas que las previstas por estas Directivas. Por su parte, el apartado 2º del art. 5 Directiva 76/464/CEE establece que "Para cada autorización la autoridad competente del Estado miembro de que se trate podrá fijar, en caso necesario, unas normas de emisión más severas que resulten de la aplicación de los valores límite establecidos por el Consejo en virtud del art. 6, teniendo en cuenta en particular la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación de la sustancia de que se

hallarse recogida, con carácter general, en el art. 176 (*ex art.* 130 T) TCE. De ahí que los Estados miembros, en base a sus competencias en materia ambiental, tengan la facultad de someter a autorización previa vertidos no comprendidos en el ámbito de aplicación de estas Directivas. Y, tal y como ha afirmado el TJCE en la Sentencia de 29 de septiembre de 1999, los Estados también pueden supeditar la concesión de esta autorización al cumplimiento de requisitos adicionales no contemplados en la Directiva 76/464/CEE, con el fin de proteger el medio acuático de la Comunidad contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas, aunque tales exigencias adicionales puedan tener por efecto hacer totalmente excepcional, o incluso imposible, la expedición de la autorización<sup>256</sup>.

Esta facultad reconocida a los Estados miembros para establecer una regulación más severa de los vertidos y, en consecuencia, para extender la exigencia de autorización a vertidos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias resulta de especial interés, por cuanto nuestro ordenamiento jurídico ha hecho uso de la misma. Como tendremos ocasión de comprobar a continuación, el ámbito objetivo de la autorización de vertido en Derecho español es más amplio que en el Derecho comunitario.

#### **B. Su determinación en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas**

Como ya sabemos, la intervención administrativa sobre los vertidos se articula en la legislación española de aguas en torno a una prohibición general de contaminar, con reserva de autorización. La autorización se exige para alzar las prohibiciones generales establecidas en los arts. 97 y 100.1 TRLA (*ex arts.* 89 y 92.1 LA, modificados por la LMLA). Por ello, la delimitación del supuesto de hecho que da lugar a la solicitud de la autorización la extraeremos a partir de los términos de estas prohibiciones. Si, a salvo de la correspondiente autorización, se prohíbe "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico", así como "el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico", ello significa que estas actividades requieren, para ser válidamente efectuadas, de un título administrativo habilitante. El

---

trate en el medio en que se efectúe el vertido". *Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>256</sup>Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385), apartados 55 a 61. En esta Sentencia, el TJCE admite que la obligación de realizar estudios para buscar u optar por soluciones alternativas que tengan un impacto menos importante en el medio ambiente constituye una exigencia de tal naturaleza. Por lo tanto, los Estados miembros pueden válidamente supeditar la expedición de la autorización de vertido al cumplimiento de dicha obligación y otorgarla únicamente en el caso de inexistencia de soluciones alternativas con un menor impacto medioambiental. En el supuesto que dio origen al planteamiento de la cuestión prejudicial resuelta por el TJCE en esta Sentencia, la legislación neerlandesa supeditaba la concesión de autorizaciones para la introducción en aguas superficiales de madera tratada con aceite creosota al cumplimiento de un requisito adicional, cual era examinar si existe una solución alternativa menos contaminante, exigencia que conducía a que la expedición de la autorización de vertido fuese imposible o totalmente excepcional. El TJCE admite esta facultad de los Estados miembros en el marco de lo establecido en la Directiva 76/464/CEE.

supuesto de hecho que da lugar a la autorización de vertido se determina, en consecuencia, a partir de tales expresiones<sup>257</sup>.

Se exige, pues, con carácter general, la correspondiente autorización administrativa con el objeto de excepcionar la prohibición general preventiva y legitimar actividades en principio prohibidas. De este modo, las prohibiciones contenidas en los arts. 97 y 100 TRLA (*ex* arts. 89 y 92 LA, modificados por la LMLA) pueden ser, en determinadas ocasiones, si se dan los requisitos exigidos por la legislación de aguas, levantadas por la Administración competente, mediante el otorgamiento de autorizaciones administrativas para verter.

En la medida en que se parte de estas prohibiciones generales, resultará exigible la autorización administrativa previa para que pueda realizarse válidamente "el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales" y también "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico". Resulta necesario entretenernos en el análisis de estos términos, pues ello nos permitirá acotar el ámbito objetivo de las autorizaciones de vertido.

#### **a) El sometimiento a autorización administrativa del "vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales"**

De la redacción del art. 100 TRLA (*ex* art. 92 LA, modificado por LMLA) se deriva la exigencia de autorización administrativa para "el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico". Para delimitar las actividades sometidas a autorización de vertido el primer punto de referencia lo constituye el propio concepto de

---

<sup>257</sup>Tras la reforma introducida por la LMLA, el art. 92 LA (actual art. 100 TRLA) se redacta en términos de prohibición. Si en su redacción originaria el art. 92 partía del principio general de sometimiento de "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" a autorización administrativa, ahora se recoge como prohibición general de contaminar, con reserva de autorización. Anteriormente, esta prohibición general de contaminar no se recogía en el propio art. 92 LA, sino únicamente en el art. 89 LA (actual art. 97 TRLA). La novedad tampoco es tan grande, puesto que, a pesar de que no se recogía la prohibición general de contaminar en el art. 92 LA, que partía del sometimiento general a autorización administrativa de toda actividad susceptible de contaminar, esta prohibición se incluía en el art. 89 LA. Por ello, ya existía antes de la reforma de 1999 la prohibición de contaminar con reserva de autorización. Lo único que ha hecho esta reforma es mejorar la redacción del art. 92 LA, al formularlo, más correctamente, como prohibición con reserva de autorización. El art. 100 TRLA, al igual que hacía el anterior art. 92 LA (modificado por la LMLA), continúa refiriéndose 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" y el art. 97 TRLA (*ex* art. 89 LA, modificado por la LMLA) a "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico", expresiones ya recogidas con anterioridad en el propio art. 92 LA.

*Vid.* también el art. 245.1 RDPH, que recoge la redacción originaria del art. 92 LA. En parecidos términos se recoge el supuesto de hecho para la solicitud de la autorización en la Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas, cuyo art. 62.1 dispone que "Toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de líquidos y de productos susceptibles de contaminar las aguas superficiales y subterráneas, requiere autorización administrativa"; y en el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, cuyo art. 2.1 establece que "Todo vertido de líquidos y de productos susceptibles de contaminar las aguas superficiales y subterráneas o degradar el dominio público hidráulico requiere autorización administrativa, que ha de ser emitida por el Consejo Insular de Aguas respectivo, bajo las condiciones que se establecen en el presente Reglamento".

"vertido", ya que la autorización recae sobre el vertido mismo<sup>258</sup>, esto es, el impacto, no la actividad que lo produce<sup>259</sup>. Ya hemos visto que el concepto de "vertido" utilizado por el TRLA es un concepto amplio, en el que tienen cabida los impactos o emisiones -tanto de aguas como de productos residuales- realizados, directa o indirectamente, en las aguas continentales -superficiales o subterráneas- o en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada<sup>260</sup>.

De la amplitud del concepto de "vertido" se deriva la exigencia de autorización administrativa para los vertidos directos y los indirectos, tanto de aguas como de productos residuales<sup>261</sup>. Así de desprende, inequívocamente, del art. 100 TRLA (*ex* art. 92 LA, modificado por LMLA)<sup>262</sup>, por lo que no únicamente los vertidos realizados al medio, sino también los vertidos realizados en redes de saneamiento están sometidos a autorización de vertido<sup>263</sup>, habiéndolo reconocido la jurisprudencia de manera reiterada<sup>264</sup>. Además, la autorización es necesaria no sólo para los vertidos de aguas residuales, sino también para

---

<sup>258</sup>A diferencia del art. 92 LA, el art. 100 TRLA somete a autorización el "vertido" y no la "actividad" en sí. Esta diferencia que, a primera vista, podría significar una reducción del ámbito objetivo de la autorización (el término "actividad" es más amplio), creemos que prácticamente no altera la situación anterior. Si bien es cierto que el art. 100 TRLA ya no incluye referencia alguna al sometimiento a autorización administrativa de toda actividad susceptible de contaminar o degradar el dominio público hidráulico, el art. 97 TRLA continúa recogiendo la prohibición de realizar estas actividades, "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 100", por lo que entendemos que se trataría de actividades que podrían válidamente realizarse, previa obtención de la autorización de vertido regulada en el art. 100 TRLA.

<sup>259</sup>BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 958.

<sup>260</sup>Sobre el concepto de "vertido" *vid. supra* el capítulo II, apartado II.1, de la primera parte de este trabajo.

<sup>261</sup>Sobre la interpretación de estos conceptos *vid. supra* el capítulo II, apartado II.1.2 de la primera parte de este trabajo.

<sup>262</sup>*Vid.* también art. 245 RDPH. Nótese también que la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se aprueban normas complementarias de las autorizaciones de vertidos de las residuales, dispone que los vertidos de aguas residuales en acequias de riego tendrán la misma consideración que su eliminación mediante su depósito en el terreno, precisando, por consiguiente, de la oportuna autorización administrativa (art. 7, párrafo 3º).

<sup>263</sup>En los casos de vertidos realizados a sistema de saneamiento, son las normas autonómicas aprobadas en la materia y las propias Ordenanzas locales las que delimitan la extensión objetiva de la exigencia de autorización previa y concretan los supuestos en que su obtención es obligatoria. Normalmente, la autorización se exige para los vertidos industriales y, en algunos casos, se relacionan en un Anexo las actividades potencialmente contaminantes para las cuales resultará exigible la autorización. *Vid.*, por ejemplo, el art. 15 Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales (y el art. 9 de su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto 55/2001, de 21 de diciembre), que exige la autorización de vertido a los titulares de las instalaciones industriales, comerciales o de servicios que pretendan verter aguas residuales a las redes de alcantarillado "cuando el vertido no sea asimilable cualitativa ni cuantitativamente al de un usuario doméstico"; y el art. 32 y el Anexo III del Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR, de 10 de febrero de 2000.

<sup>264</sup>*Vid.* por ejemplo, las Sentencias del TS de 30 de marzo de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Garralda Valcárcel; Aranzadi 1507); y de 27 de septiembre de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez; Aranzadi 4253). En idéntico sentido, la jurisprudencia de los TTSSJ. *Vid.*, por ejemplo, el fundamento jurídico 3º de la Sentencia del TSJ de Castilla y León de 19 de febrero de 1998 (Contencioso-Administrativo; ponente: Ilma. Sra. Dª Ana María Martínez Olalla; Aranzadi TTSSJ 452). Por otra parte, el TS también ha establecido que no exime de la obligación de obtener la correspondiente autorización administrativa para los vertidos indirectos el hecho de pagar la tasa de alcantarillado. *Vid.* la Sentencia del TS de 30 de marzo de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Garralda Valcárcel; Aranzadi 1507), considerando 2º.

aquellos otros vertidos no vinculados a la previa utilización consuntiva de las aguas, cualquiera que sea su estado -líquido sólido o, incluso, gaseoso-, destinados al abandono porque de ellos ya no va a hacerse ningún otro uso<sup>265</sup>. Y ello es así, ya se trate de vertidos de carácter continuo o de carácter ocasional<sup>266</sup>.

En todo caso, para que resulte exigible la autorización debe tratarse de un vertido potencialmente perjudicial para el dominio público hidráulico<sup>267</sup>. Es necesario, en efecto, que los vertidos sean "susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico"<sup>268</sup>. Únicamente se exige la susceptibilidad de provocar la contaminación. Basta, por tanto, con "*la mera potencialidad dañina*"<sup>269</sup>, aunque efectivamente no se produzca. A estos efectos, resulta fundamental delimitar el concepto de "contaminación", definido en el art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*), como "la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica". Como ya vimos, es un concepto relativo estrechamente relacionado con los usos posteriores a que estarán destinadas las aguas<sup>270</sup>. Se plantea, en definitiva, como protección de estos usos para hacerlos posibles (por ejemplo, el abastecimiento a poblaciones), pero también como protección de este recurso en sí mismo considerado (así cabe entender la referencia a la "función ecológica"). A su vez, es un concepto amplio, mediante el cual se pretende efectuar una efectiva tutela ambiental de las aguas, a la par que se evita la permisón de agresiones a las mismas, como podría suceder si se utilizase una definición demasiado restrictiva del término<sup>271</sup>. Efectivamente, el concepto

---

<sup>265</sup>*Vid. supra* el capítulo II, apartado II.1, de la primera parte de este trabajo.

<sup>266</sup>*Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del TS de 20 de febrero de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 6ª, ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López; Aranzadi 1332), que recoge un supuesto de autorización de vertido de carácter discontinuo y circunstancial.

<sup>267</sup>En principio, si nos atenemos a la redacción literal del TRLA, también se incluirían los vertidos de fuente difusa si son susceptibles de contaminar. Ahora bien, no pueden ocultarse las enormes dificultades en la práctica para articular en estos casos la exigencia de autorización. De ahí que, en estos casos, la normativa haya acudido a otros instrumentos de control, como la elaboración de códigos de buenas prácticas agrícolas y de programas de acción. Al respecto *vid. supra* el capítulo II de la primera parte de este trabajo, apartado II.3.7.

<sup>268</sup>Nótese que del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA) ha desaparecido la referencia al concepto de "degradación" (alteraciones perjudiciales del entorno afecto al dominio público hidráulico), para determinar los vertidos sometidos a autorización, con lo cual podría desprenderse un ámbito más reducido de la exigencia de autorización de vertido. No creemos, sin embargo, que deba seguirse una interpretación literal y mucho menos reducir el alcance de la autorización de vertido, máxime cuando el art. 97 TRLA (*ex art. 89 LA*, modificado por la LMLA) continúa manteniendo, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), la prohibición de "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico".

<sup>269</sup>TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 841.

<sup>270</sup>*Vid. supra* capítulo I de la primera parte de este trabajo, apartado I.1.3.

<sup>271</sup>DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, advierte cómo en la amplitud de esta definición "*puede advertirse la intención del legislador de evitar que problemas de orden interpretativo abran una puerta falsa a la elusión de las prescripciones de esta Ley, encaminada a la protección completa de las aguas continentales, más allá de su naturaleza jurídica*" (p. 236). En sentido similar ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección...", *cit.*, p. 62. Advierte MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho ambiental", vol. II, *cit.*, cómo se separa así la legislación de

de "contaminación" no se limita a la presencia de algunas de las sustancias contaminantes recogidas en la lista I o lista II de las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, sino que se incluye cualquier acción y efecto derivado de la introducción de sustancias, materias o formas de energía o la inducción de condiciones en el agua que puedan causar su alteración perjudicial. Como pone de manifiesto MARTÍN MATEO "*cuales sean estas sustancias indeseadas es materia que vendrá dada por otras precisiones reglamentarias, o quedará a la discrecionalidad técnica de los organismos controladores en función de los objetivos de calidad proyectados en general o para usos concretos*"<sup>272</sup>. Por lo tanto, la autorización será precisa para cualquier vertido "susceptible de contaminar", aunque no incluya sustancias de cualquiera de las dos listas mencionadas. De este modo, la legislación española de aguas va más allá de las exigencias derivadas de las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, en las que el requisito de autorización previa se limita a los vertidos que contengan sustancias de la lista I o de la lista II. Ahora bien, la relatividad e indeterminación con que se configura el concepto de "contaminación" en nuestro ordenamiento dificultará enormemente la labor de delimitación de los vertidos sujetos a autorización.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que la exigencia de autorización de vertido a que hace referencia el art. 100 TRLA (*ex* art. 92 LA) únicamente podrá ser operativa si efectivamente el vertido de que se trate es susceptible de provocar la contaminación<sup>273</sup>. En efecto, este precepto se refiere expresamente a que los vertidos sean "susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico". Cuando no se dé de forma inequívoca tal circunstancia, no será exigible la autorización administrativa<sup>274</sup>. Ahora bien, como ha advertido GONZÁLEZ-ANTÓN

---

aguas del criterio tradicional de la salubridad, incluida su extensión a la vida piscícola "*para introducir amplias consideraciones ecológicas que pueden inducir funcionalmente otro tipo de protección*" (p. 118).

<sup>272</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 118.

<sup>273</sup>En este sentido se manifiesta MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, en cuya opinión "*es la propia ley la que permite afirmar que no toda emisión de un caudal efluente en un caudal receptor requiere autorización administrativa*" (p. 344). En idéntico sentido, FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, 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. 3527; GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J. L., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Abella/El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1985, p. 199; y MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 118-119.

<sup>274</sup>En contra de esta postura, DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, en cuya opinión "*la autorización es exigible por el mero hecho de realizar el vertido, y no prejuzga la inocuidad o nocividad del mismo*" (p. 239), aunque más recientemente, en su trabajo "La protección ambiental de las aguas continentales", en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 1998, pp. 168-169, no recoge esta afirmación.

Con anterioridad a la vigente legislación de aguas, la Orden de 9 de octubre de 1962 exigía la autorización "por el mero hecho del vertido" (art. 7). Además, el TS así lo había confirmado, a la hora de interpretar esta normativa. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia de 29 de mayo de 1979 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 2114), en cuyo considerando 1º se establece que "*(...) lo que se sanciona es el mero hecho del vertido efectuado sin tener la correspondiente autorización administrativa que es necesaria en todo caso, con independencia de que el vertido sea o no contaminante, por alcanzar la Policía de aguas, a todas las aguas públicas y sus cauces, y, en el caso que es objeto de estudio la vertidura de las residuales (que eran las excedentes de los bebederos de las naves industriales del recurrente) al cauce del río Pirón, de dominio público, por lo que precisaba la autorización para el vertido...*". También la Sentencia del TS de 20 de diciembre de 1968 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 5806), en cuyo considerando 2º se establece que

ÁLVAREZ, en la práctica resultará difícil demostrar la absoluta inocuidad de los elementos que se vierten<sup>275</sup>.

En la medida en que únicamente se someten a autorización previa los vertidos susceptibles de contaminar, una de las cuestiones que se ha suscitado es a quién corresponde realizar esta valoración. Se plantea, en definitiva, si es el particular quien puede decidir por sí mismo si es necesario o no solicitar la autorización, exponiéndose a suspensión y sanción por parte de la Administración si ésta discrepa, o, por el contrario, es a la Administración Hidráulica a quien se reserva este juicio<sup>276</sup>. Esta cuestión cobra especial trascendencia en aquellos casos de vertidos de sustancias susceptibles de contaminar, diferentes de las relacionadas en la lista I o II. En nuestra opinión, en caso de que se conozca de una manera general el riesgo de daño al medio ambiente inherente al vertido de determinadas sustancias, el interesado que tenga intención de realizarlo estará obligado a solicitar la autorización de la Administración competente. De ello se deriva que la obligación de solicitar la autorización no desaparece si la ignorancia del riesgo es imputable a negligencia del interesado<sup>277</sup>. En cualquier caso, ante la duda, debería plantearse la cuestión a la Administración Hidráulica, para que decidiese sobre la necesidad o no de obtener autorización, como garantía para hacer efectivos los objetivos de protección del dominio público hidráulico latentes en la legislación de aguas<sup>278</sup>. En definitiva, es a la Administración a quien corresponde ratificar la certidumbre o el error de la percepción del titular del vertido y determinar la necesidad o no de autorización en los supuestos

---

*"(...) en materia de policía de aguas residuales (...) la Administración tiene facultades para obligar a todas las industrias, por el mero hecho del vertido, a que éste se realice donde y como digan las normas que regulan el vertido de las residuales".*

<sup>275</sup>GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, p. 175. MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 123-125, ha sistematizado una serie de actuaciones que aunque también inciden potencialmente en la calidad del agua, o bien no se consideran vertidos en sentido técnico, o bien no precisan de autorización de acuerdo con la legislación en vigor: los vertidos municipales propios, los vertidos domésticos y la contaminación de las aguas como consecuencia de las prácticas agrícolas.

<sup>276</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p.

<sup>277</sup>*Vid.* el apartado 16 ° (p. I-6363) de las conclusiones del abogado general Sr. A. Saggio, presentadas el 25 de febrero de 1999, en el marco del asunto C-231/97, *A.M.L. van Rooij contra Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel*, que daría lugar a la Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999 (as. C-231/97, Rec. 1999, p. I-6355).

<sup>278</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 119, sostiene que esta valoración corresponde hacerla a la Administración. Para ello se apoya en la no inclusión de los vertidos entre los usos comunes que contempla el art. 50 TRLA (*ex art.* 48 LA) y que, según el art. 50 TRLA (*ex art.* 49 LA) se requiere autorización para cualquier otro uso no incluido en el artículo anterior que no excluya la utilización del recurso por terceros. *Vid.* también su ponencia "Evolución del régimen de tutela ambiental de las aguas continentales", presentada en las *XI Jornadas de Derecho de Aguas*, celebradas en la Universidad de Zaragoza, durante los días 14-16 de marzo de 2001. Idéntica postura y con idénticos argumentos mantiene GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 175. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 110, apunta, sin embargo, que la posibilidad de que el vertido sea "susceptible de contaminar" es un concepto jurídico indeterminado, cuya valoración corresponde, en primer lugar, a los administrados que vayan a realizar actividades eventualmente contaminantes. Para este autor, cuando se trate de sustancias enumeradas en las listas I o II, el vertido estaría afectado por una presunción *iuris tantum* de contaminación. En cambio, cuando se trate de vertidos de sustancias diferentes, gozarían, en principio, de la presunción de que no contaminan.

dudosos<sup>279</sup>. Para adoptar esta decisión, dada la relatividad del concepto de "contaminación", la Administración deberá atender a las condiciones fácticas de realización del vertido (propiedades cuantitativas y cualitativas, condiciones del medio receptor, concurrencia con otros vertidos...), disponiendo en la realización de esta tarea de un importante margen de apreciación, aunque necesariamente deban tenerse en cuenta determinados parámetros cualitativos, a modo de extremos de prohibida superación<sup>280</sup>. Adolece, sin embargo, nuestro ordenamiento de una gran inconcreción, ya que no incorpora criterios estables para la determinación de las condiciones que hacen exigible la autorización, desembocando en una amplia libertad de decisión de la Administración -mayoritariamente enmarcada en la denominada discrecionalidad técnica-. Por esta razón, sería aconsejable el establecimiento de unos patrones de referencia claros y afianzados -máxime cuando los PPHHC no han cumplido exitosamente esta misión<sup>281</sup>- que *"por su operatividad inmediata y aplicación directa redujesen a lo estrictamente necesario -a nuestro juicio, sobre todo a la puntual valoración de las circunstancias físicas concurrentes en el demanio hídrico en el momento en que pretende efectuarse el vertido y a su enjuiciamiento, a la luz de aquéllos, a los efectos de modular los términos concretos en que se toma la decisión- el ámbito de actuación dejado a la libre discrecionalidad administrativa"*<sup>282</sup>. A estos efectos, debería delimitarse mejor, reglamentariamente, cuándo un vertido es susceptible de contaminar<sup>283</sup> y establecer en qué supuestos deberá someterse a valoración de la Administración Hidráulica la necesidad o no de obtener autorización.

Por otra parte, el riesgo de contaminación debe recaer sobre "las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico". Se someten, por tanto, a autorización todos los vertidos susceptibles de contaminar el dominio público hidráulico, concepto en el que se incluyen las aguas continentales -superficiales y subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación-, los cauces de corriente naturales -continuas o discontinuas-, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos subterráneos -a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos- y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados anteriormente<sup>284</sup>.

La autorización de vertido se requiere tanto para los realizados en aguas superficiales como subterráneas. De ahí que la autorización sea también necesaria para todo vertido susceptible

---

<sup>279</sup>SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 534-535, nota al pie núm. 24.

<sup>280</sup>SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 537.

<sup>281</sup>*Vid.* el capítulo II, apartado II.2.3.3, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>282</sup>SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 539-540.

<sup>283</sup>La actual regulación contenida en el RDPH, en determinados casos, plantea algunos equívocos, al parecer que limita la exigencia de autorización de vertido únicamente para los vertidos de sustancias de la lista I y II. *Vid.* FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, 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. 3528-3529. *Vid.* también *infra* el capítulo siguiente, en especial, el apartado V.2.3.

<sup>284</sup>Art. 2 TRLA (*ex art.* 2 LA, modificado por LMLA).

de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, aunque sólo podrá otorgarse si el estudio hidrogeológico previo demostrase su inocuidad<sup>285</sup>. En el caso de las aguas subterráneas, en la línea de lo establecido por el Derecho comunitario, la presencia de sustancias incluidas en la lista I imposibilita totalmente la obtención de autorización de vertido. Ahora bien, el RDPH ha recogido dos excepciones a esta prohibición absoluta. En consecuencia, podrá obtenerse la correspondiente autorización para vertidos de estas sustancias si una investigación previa revelase que las aguas subterráneas en las que se prevé el vertido son permanentemente inadecuadas para cualquier otro uso, en particular para usos domésticos o agrícolas; y para 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 civil<sup>286</sup>. El problema que plantean los vertidos en aguas subterráneas es que, en muchos casos, se producen de manera episódica o incluso insospechada para sus causantes, lo que dificulta, en buena medida, la exigencia de autorización administrativa<sup>287</sup>.

Por otra parte, la autorización resultará exigible siempre que el vertido sea susceptible de contaminar el dominio público hidráulico, aun cuando no se realicen en el mismo. Esto llevaría a extender la exigencia de autorización a aquellos vertidos realizados, por ejemplo, en cauces privados o en el entorno del dominio público hidráulico, siempre que supongan un riesgo potencial para éste<sup>288</sup>.

#### **b) El sometimiento a autorización administrativa de "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico"**

Para completar la delimitación del supuesto de hecho de la autorización de vertido, debemos tener en cuenta que el art. 97 TRLA (*ex* art. 89 LA, modificado por LMLA), aunque prohíbe, con carácter general, "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico", lo hace "sin perjuicio de lo

---

<sup>285</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos consultado (versión de marzo de 2002) somete igualmente a autorización las recargas artificiales de acuíferos (art. 257).

<sup>286</sup>Art. 257 RDPH, modificado mediante Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre.

<sup>287</sup>Así lo advierte MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*: "*Muchos de estos vertidos escapan a la disciplina de la Ley de Aguas al ser meramente casuales y no pretenderse su realización, caso de los depósitos subterráneos de combustible muchos de los cuales presentan fisuras o comunicaciones con el subsuelo, o de los habituales desperfectos del alcantarillado o de los pozos sépticos. Otros focos son parcialmente controlables, al menos para el futuro, caso de los de origen agrícola, o caen ya plenamente en el ámbito de la Ley de Aguas: contaminación producida por la industria y por operaciones de saneamiento urbano*" (p. 153). También SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 111 señala la inexistencia en la práctica de las prescripciones legales, por su generalización excesiva.

<sup>288</sup>*Vid. supra* capítulo II, apartado II.1.2. de la primera parte de este trabajo. Al respecto, EMBID IRUJO, A., "La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, p. 79, ha señalado que, desde el punto de vista de la calidad no debe influir la condición pública o privada de las aguas, debiendo autorizar el poder público el vertido a ellas de cualquier sustancia que pueda afectar a su calidad. En su opinión "*incluso cuando estemos ante la utilización de aguas de propiedad privada, no desaparecen por ello las facultades tuitivas del poder público porque la unidad del ciclo hidrológico impone en un determinado momento la 'unión' de las privadas -bajo forma de residuales- con las públicas y de ahí deriva la justificación de la facultad de controlar las condiciones de calidad de estas aguas privadas*" (p. 79, nota al pie 127).

dispuesto en el artículo 100". Por tanto, para que puedan realizarse estas actividades será necesaria la obtención de la previa autorización administrativa. De este modo, la exigencia de autorización no recae únicamente sobre los vertidos directos o indirectos, sino también sobre "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico".

Para que resulte necesaria la obtención de la previa autorización administrativa de vertido debemos estar, en primer lugar, ante una actividad. El término "actividad" es más amplio que el de "vertido"<sup>289</sup>. Se incluirían aquí todas aquellas actuaciones que inciden potencialmente en la calidad de las aguas, aunque no puedan ser consideradas como "vertido" en sentido técnico. Se amplía así el ámbito objetivo de la autorización de vertido y se permite que la Administración controle actuaciones de imposible encaje en el concepto de "vertido", pero que llevan aparejado un riesgo de alteración de la calidad del dominio público hidráulico. Por ello, creemos que la desaparición de cualquier referencia a las actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación en el art. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado por la LMLA), recogida, sin embargo, en el art. 92 LA, no impide su sometimiento a autorización previa, si nos atenemos a lo establecido en el art. 97 TRLA (ex art. 89 LA, modificado por la LMLA)<sup>290</sup>. Por otra parte, la exigencia de autorización sería referible no sólo a las actividades industriales, sino también a las agrícolas<sup>291</sup> y domésticas, si son susceptibles de ser contaminantes<sup>292</sup>.

En segundo lugar, debe tratarse de una actividad que pueda ser potencialmente dañina para el dominio público hidráulico. Se exige que sean actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación<sup>293</sup>. A diferencia del art. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado

---

<sup>289</sup>Nótese que al igual que el RAMINP se utiliza el término de "actividad", más amplio que el de industria, con el objeto de no excluir ninguna iniciativa potencialmente dañina.

<sup>290</sup>Durante la tramitación parlamentaria de la LMLA, en el Senado el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, propuso una Enmienda -la núm. 7-, de adición de un nuevo apartado primero al art. 92, que vendría a mantener el texto de la LA, modificándose correlativamente el orden del resto de apartados. Esta Enmienda se justificaba en los términos siguientes: "El mantenimiento de este apartado de la vigente Ley, permite a la Administración controlar actuaciones de imposible encaje en otros apartados de la Ley y que tampoco puedan ser consideradas como vertidos 'stricto sensu'" [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, núm. 158 (c), de 22 de octubre de 1999, p. 25].

<sup>291</sup>Téngase en cuenta lo dispuesto en la Disposición adicional 5ª Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, con arreglo a la cual no se requerirá autorización de vertido para la utilización de los residuos agrarios como fertilizante agrícola en los términos de esta Disposición adicional.

<sup>292</sup>SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 111. Se ha planteado en la doctrina la viabilidad de la sujeción del riego a autorización de vertido. Para CARO-PATÓN CARMONA, I., *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 89, sería una actividad sujeta a autorización, por cuanto es susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico. En su opinión "*Desde el punto de vista legal y administrativo la sujeción del riego al régimen jurídico de las autorizaciones de vertidos es perfectamente factible, ya que la autorización de vertidos puede tramitarse como una cláusula adicional de la concesión de aguas para riegos*" (p. 90).

<sup>293</sup>Ni el TRLA ni el RDPH definen qué debe entenderse por "actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación", aunque sí se definen los términos de "contaminación" y "degradación". Sin embargo, puede ser útil a estos efectos la definición recogida en el Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, cuyo art. 3, define las "actividades susceptibles de degradar el dominio público hidráulico" como "aquellas cuyos procesos pueden afectar negativamente al dominio público hidráulico. En esta categoría se incluye

por la LMLA), se incluye no sólo las actividades susceptibles de provocar la contaminación del dominio público hidráulico, sino también su degradación. Este concepto incluye, de acuerdo con el art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*), "las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio", aunque no se delimita qué debe entenderse por "entorno afecto a dicho demanio"<sup>294</sup>.

En particular, de la redacción del art. 97 TRLA (*ex art. 89 LA*, modificado por LMLA) se desprende la exigencia de autorización de vertido para 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<sup>295</sup>; 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 pudieran constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio público hidráulico.

### **c) La amplitud e indeterminación de la exigencia de autorización previa**

El análisis realizado del ámbito objetivo de la autorización de vertido nos permite concluir señalando la gran amplitud de la exigencia de autorización previa para los vertidos en el ordenamiento jurídico español. Esta amplitud deriva, por una parte, del propio concepto de "vertido", configurado en términos amplísimos, como hemos tenido ocasión de comprobar en el capítulo segundo de la primera parte de este trabajo. Por otra, de la exigencia de la autorización para todos los vertidos susceptibles de contaminar, sin limitar el concepto de "contaminación" a la presencia de determinadas sustancias, como sucede en las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE<sup>296</sup>.

En este punto, la normativa española ha recogido medidas de mayor protección respecto a las establecidas en el Derecho comunitario hoy vigente<sup>297</sup>, ya que la exigencia de autorización administrativa, más allá de la presencia de sustancias contaminantes de la lista

---

especialmente la evacuación de residuos por cualquiera de los siguientes procedimientos: la acumulación, enterramiento o creación de vertederos de sustancias sólidas en el suelo, canteras, excavaciones, y otras de análoga naturaleza; el almacenamiento de líquidos en balsas, represas, pozos o excavaciones, y la conducción de residuos sólidos o líquidos de tal modo que, natural o accidentalmente, puedan afectar al medio hídrico".

<sup>294</sup>El Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico define el concepto de "degradación" como "alteraciones perjudiciales del dominio público hidráulico y del entorno afecto a dicho dominio" (art. 3). Sobre los conceptos de "contaminación" y "degradación", *vid. supra* el capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

<sup>295</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH, en su versión de febrero de 2001, establecía que en el caso de almacenamiento de residuos de cualquier naturaleza en lugares susceptibles de provocar afección al dominio público hidráulico, se requeriría informe del Organismo de cuenca, que tendría carácter vinculante y, en caso de afección a las aguas subterráneas, se estaría a lo dispuesto en los arts. 257 a 259 de este Reglamento (art. 245. 5). Esta previsión ha desaparecido en la última versión que hemos consultado, de marzo de 2002.

<sup>296</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, 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. 3527.

<sup>297</sup>*Vid.* FANLO LORAS, A., "La protección...", *cit.*, p. 32.

I o II, se hace extensiva a todas las actividades o vertidos que contengan cualquier sustancia o materia susceptibles de contaminar<sup>298</sup>.

Como ha señalado FANLO LORAS, esta enorme amplitud del ámbito objetivo de la autorización de vertido, *"aparentemente tan generosa para la lucha contra la contaminación de las aguas puede tener como efecto perverso su inaplicabilidad práctica"*<sup>299</sup>. En nuestra opinión, esta configuración tan extensa de la autorización de vertido nos parece adecuada, como mecanismo fundamental de protección de la calidad de las aguas. Ahora bien, creemos que debería ir acompañada, en primer lugar, de una mejor delimitación de lo vertidos o actividades susceptibles de contaminar, en aras a la seguridad jurídica, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias penales que pueden derivarse del incumplimiento de la normativa administrativa en materia de vertidos y de la falta de autorización<sup>300</sup>. En este punto, será fundamental la futura aprobación del Reglamento de desarrollo del TRLA, que esperemos que delimite mejor que el actual RDPH los vertidos o actividades susceptibles de contaminar. Y, en segundo lugar, de una firme voluntad administrativa de hacer cumplir la legislación, así como de una mayor eficacia en la actuación de la Administración encargada de ponerla en práctica, dotándola de los necesarios medios humanos, técnicos, económicos... Sólo así estaremos ante un mecanismo realmente efectivo.

#### **IV.3.2. La finalidad de la autorización de vertido: la consecución del "buen estado ecológico de las aguas"**

La LMLA, siguiendo las últimas tendencias gestadas en el Derecho comunitario y con una clara perspectiva de refuerzo de la protección ambiental, introdujo una novedad reseñable en cuanto a la determinación del objeto de las autorizaciones de vertido, al dar una nueva redacción al art. 92 LA (en la actualidad, art. 100 TRLA). Este precepto fija, por vez primera, la finalidad de la autorización de vertido, que es "la consecución del buen estado ecológico de las aguas"<sup>301</sup>, de acuerdo con las normas de calidad, los objetivos ambientales

---

<sup>298</sup>Además, la legislación española no recoge la exclusión de ningún vertido de su regulación, a diferencia de lo que hacen las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE.

<sup>299</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, 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. 3528. Así lo ha puesto de relieve también SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, que afirma que *"la normativa española, por lo ambiciosa, se convierte en inútil y crea una obligación de solicitar autorización de vertidos (especialmente, en el caso de las aguas subterráneas) que carece de delimitación clara, provocando así una gran inseguridad jurídica, tanto en el ámbito de las correspondientes actividades susceptibles de provocar vertidos como en lo que se refiere a la actividad administrativa"* (p. 112).

<sup>300</sup>En este sentido, FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, 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. 3528. *Vid.* también los arts. 325 y 326 CP.

<sup>301</sup>La referencia al "buen estado ecológico", aunque referido al dominio público hidráulico, se recoge también en el art. 40.1 TRLA (ex art. 38.1 LA, modificado mediante LMLA), como objetivo general de la planificación hidrológica. Asimismo, el art. 92 a) TRLA [ex art. 84.a) LA, modificado mediante la LMLA] incluye como objetivo de la protección del dominio público hidráulico "prevenir el deterioro del estado ecológico y la contaminación de las aguas para alcanzar un buen estado general". La propia Exposición de Motivos de la LMLA, pone de manifiesto que "las mayores exigencias que imponen, tanto la normativa Europea como la propia sensibilidad de la sociedad española, demandan de las Administraciones públicas la

y las características de emisión e inmisión establecidas reglamentariamente en aplicación de la Ley.

La consecución del "buen estado ecológico de las aguas" se convierte, de este modo, en el fin al cual deben vincularse las autorizaciones de vertido. Es éste un concepto jurídico indeterminado de nuevo cuño en nuestro Derecho de Aguas, cuyos límites resultan de difícil precisión. Por "buen estado ecológico de las aguas" se entiende "aquel que se determina a partir de indicadores de calidad biológica, físico-química e hidromorfológicos, inherentes a las condiciones naturales de cualquier ecosistema hídrico"<sup>302</sup>. Ciertamente, para los juristas y todos aquellos que no somos expertos en cuestiones técnicas de esta índole esta definición resulta de muy difícil comprensión. Lo que se desprende de la misma es que el "buen estado ecológico de las aguas" habrá de constatarse a partir de determinados indicadores (biológicos, físico-químicos e hidromorfológicos). Pero el TRLA no precisa estos parámetros, sino que remite a un futuro desarrollo reglamentario su concreción<sup>303</sup>.

En todo caso, conviene resaltar que, tal y como se desprende del párrafo primero del art. 100.2 TRLA, el "buen estado ecológico de las aguas" está estrechamente relacionado con la aplicación de las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión que habrán de establecerse reglamentariamente, sin perjuicio de que puedan concretarse para cada cuenca por el respectivo plan hidrológico. Así, el "buen estado ecológico de las aguas" resultará de la sujeción de las autorizaciones de vertido a la aplicación de las normas de calidad, objetivos ambientales y normas de emisión e inmisión, que, sin perjuicio de la remisión reglamentaria que efectúa el TRLA, ya existen en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico -en buena medida, como consecuencia de la transposición de las Directivas comunitarias sobre aguas- y que, además, han sido concretados por algunos PPHHC en sus respectivos ámbitos geográficos, en atención a sus peculiaridades<sup>304</sup>.

---

articulación de mecanismos jurídicos idóneos que garanticen el buen estado ecológico de los bienes que integran el dominio público hidráulico".

<sup>302</sup>Vid. párrafo segundo del apartado 2 del art. 100 TRLA (ex art. 92.2 LA, modificado mediante la LMLA).

<sup>303</sup>La Directiva marco de aguas define el "buen estado ecológico" como "el estado de una masa de agua superficial, que se clasifica como tal con arreglo al anexo V" (art. 2, apartado 22). Este anexo recoge los indicadores de calidad para la clasificación del estado ecológico de ríos, lagos, aguas de transición, aguas costeras y masas de aguas superficiales artificiales y muy modificadas y las definiciones normativas de las clasificaciones del estado ecológico. Entre estos indicadores se hallan también, al igual que en el TRLA, los biológicos (por ejemplo, composición y abundancia de la fauna ictiológica...), los hidromorfológicos (régimen hidrológico, continuidad del río, variación de su profundidad y anchura, estructura y sustrato del lecho...) y los químicos y fisicoquímicos (condiciones térmicas, condiciones de oxigenación, salinidad, estado de acidificación, contaminación por sustancias...). Sin duda, el desarrollo reglamentario del art. 100.2 TRLA (ex art. 92 LA, modificado por la LMLA) habrá de tener en cuenta lo establecido en este Anexo V de la Directiva marco de aguas.

<sup>304</sup>Vid. *infra* el capítulo II de esta tercera parte. El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente que hemos consultado (con fecha de marzo de 2002) define en el art. 245 los conceptos de "norma de calidad ambiental" o "límite de inmisión", "valor límite de emisión" y "objetivo medioambiental". El primero de ellos se define como "la concentración de un determinado contaminante o grupo de contaminantes en el agua, en los sedimentos o en la biota, que no debe superarse con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente". El segundo, como "la cantidad o la concentración de un contaminante o grupo de contaminantes, cuyo valor no debe superarse por el vertido dentro de uno o varios períodos determinados. En ningún caso el cumplimiento de los valores límites de emisión podrá

La inclusión de esta referencia al "buen estado ecológico de las aguas" se sitúa en la línea de las nuevas exigencias comunitarias que derivan de la aprobación de la Directiva marco de aguas. El TRLA hace suyo el planteamiento de la Directiva, que se plantea como meta la consecución del buen estado de las aguas en cada cuenca hidrográfica, a más tardar quince años después de su entrada en vigor<sup>305</sup>. Con esta previsión, además de potenciarse la perspectiva de protección ambiental de las aguas<sup>306</sup>, presente ya en la LA y reforzada de manera importante mediante su reforma del año 1999, se introduce una regulación más estricta de las autorizaciones de vertido, ahora vinculadas a la consecución de esta meta. En efecto, el prisma del "buen estado ecológico", a pesar de las incertidumbres que puede plantear su aplicación en tanto en cuanto no se concrete reglamentariamente, va a suponer un condicionamiento estricto de las autorizaciones de vertido. Éstas únicamente podrán otorgarse cuando se respeten las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión. Se da entrada, así, en el Derecho español al enfoque combinado en la protección de la calidad de las aguas, incorporado recientemente en el Derecho comunitario por la Directiva marco de aguas -y también, previamente, por la Directiva IPPC<sup>307-308</sup>. Por lo tanto, no bastará para obtener la autorización con comprobar si se respetan los límites máximos permitidos de determinadas sustancias contaminantes en los efluentes o los niveles máximos de contaminantes en el medio acuático, sino que habrá de considerarse todo el medio hídrico en su conjunto, para conseguir las mejores condiciones de calidad para el mismo<sup>309</sup>. De ahí que deban utilizarse conjuntamente el establecimiento de estándares de emisión y objetivos de calidad ambiental, atendiendo a los objetivos ambientales fijados, que pueden variar en cada cuenca, cauce o acuífero, según sus circunstancias geográficas, hidrográficas, climatológicas... Y ello se traducirá en un mayor rigor a la hora de otorgar las autorizaciones de vertido para que éstas puedan constituir verdaderamente un instrumento eficaz en la lucha contra la contaminación de las aguas y se alcancen los objetivos fijados<sup>310</sup>, sin perjuicio de que el propio TRLA incorpore más adelante mecanismos que permitan flexibilizar este nivel de exigencia<sup>311</sup>.

---

alcanzarse mediante técnicas de dilución". Y el tercero, como "los objetivos establecidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE".

<sup>305</sup>Así lo pone de manifiesto 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)*, Madrid, Civitas, p. 259.

<sup>306</sup>Así lo pone de relieve 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)*, cit.: "... lo que el concepto de 'buen estado ecológico' revela es la intención del legislador de priorizar, al menos en el terreno de los principios jurídicos, la protección ambiental de los recursos hidráulicos. De hecho conseguir ese buen estado ecológico del dominio público hidráulico aparece ahora como el primero de los objetivos de la planificación hidrológica y de la protección de esos bienes demaniales" (p. 92).

<sup>307</sup>DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996.

<sup>308</sup>SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", cit., en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, cit., p. 91. *Vid. infra* el capítulo siguiente, apartado V.4.1.

<sup>309</sup>En este sentido, ROMÁN BARREIRO, E., "La nueva regulación en materia de vertidos", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, cit., p. 401.

<sup>310</sup>SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", cit., en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, cit., p. 104, advierte que la intención de la ley, al sujetar estrictamente las autorizaciones de vertido a las normas de calidad ambiental y a las características de emisión

### IV.3.3. La causa de la autorización de vertido: su congruencia con los fines de interés público que la justifican

Diferente de la finalidad es la causa, que consiste en la "*adecuación o congruencia efectiva a los fines propios de la potestad que se ejercita*"<sup>312</sup>. La autorización de vertido debe servir al fin en consideración al cual la legislación de aguas ha configurado la potestad autorizatoria, que no es otro que la consecución del buen estado ecológico de las aguas. A través de la autorización, la Administración debe garantizar una adecuada protección de las aguas, como recurso natural escaso, imprescindible para una adecuada conservación de la naturaleza y para la propia vida. De este modo, no podrán autorizarse aquellos vertidos que sean contrarios al interés público de la protección de las aguas, aun cuando no incidan en alguna de las prohibiciones absolutas o no superen los límites de las prohibiciones relativas<sup>313</sup>. Como ha señalado TOLEDO JÁUDENES, la autorización de vertido "*queda siempre condicionada a que el examen de la propuesta del particular compruebe una concordancia entre el interés del peticionario y el interés público a cuya tutela sirve el permiso administrativo*"<sup>314</sup>. No podrá, por tanto, otorgarse una autorización de vertido que sea contraria al interés público de consecución del buen estado ecológico de las aguas, sin perjuicio de que la decisión de la Administración deba estar convenientemente justificada en los informes recaídos en el expediente y deba motivarse en la resolución<sup>315</sup>. Se garantiza así el valor prioritario de la protección de la calidad de las aguas y la necesaria compatibilidad de la autorización con el interés público tutelado<sup>316</sup>. En definitiva, como ha puesto de manifiesto el TS en la Sentencia de 23 de junio de 1978<sup>317</sup>, las autorizaciones de vertido

---

e inmisión y a los objetivos ambientales es reducir a límites estrictos la discrecionalidad de la Administración en el momento de otorgamiento de tales autorizaciones.

<sup>311</sup>Nos referimos a la posibilidad contemplada en el art. 100.3 TRLA, que da entrada, cuando se otorgue una autorización o se modifiquen sus condiciones, al establecimiento de plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen. A ella nos referimos *infra* capítulo VII, apartado VII.3, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>312</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Curso de Derecho Administrativo", vol. I, *cit.*, p. 548.

<sup>313</sup>*Vid. supra*, el capítulo III de la tercera parte de este trabajo.

<sup>314</sup>TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 849.

<sup>315</sup>TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 850.

<sup>316</sup>*Vid.* JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 246. *Vid.* también SANZ PÉREZ, D. C., *La Administración Local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, Barcelona, Cedecs, 1999, pp. 193-194. *Vid.* también *infra* capítulo VIII, apartado VIII.2.3.1, de la tercera parte de este trabajo. MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización y el canon de vertidos", comunicación presentada a la Mesa de Trabajo "El saneamiento de aguas", II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Valencia, 1997, señala que "*el elemento más importante a resaltar en lo que concierne a la autorización de vertidos sea la necesaria relevancia que adquiere la defensa del interés público frente al interés privado, este interés público se va a concretar en unas condiciones que deberá cumplir el causante del vertido y que garantizarán la adecuada calidad de un agua que viene declarada como patrimonio de todos*" (p. 7).

<sup>317</sup>Sentencia de 23 de junio de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 2188), considerando 2º.

"(...) implican una intervención de la Administración en la actividad de los administrados que ha de ser congruente con los motivos y fines que la determinen".

#### **IV.3.4. Los límites a que se sujeta el otorgamiento de la autorización de vertido**

En nuestro ordenamiento jurídico el otorgamiento de las autorizaciones de vertido se sujeta a algunos límites o condiciones objetivas que no podrán obviarse en orden a efectuar la actividad de vertido dentro de los parámetros normativos establecidos. El otorgamiento de la autorización de vertido, cuando ésta resulte exigible por concurrir el supuesto de hecho previsto en la legislación, está condicionado a que la actividad originadora del vertido no vulnere ninguna de las prohibiciones, ni absolutas ni relativas, impuestas<sup>318</sup>. Dejando de lado ahora la barrera infranqueable que constituyen las prohibiciones absolutas, por cuanto impiden la obtención de autorizaciones para verter<sup>319</sup>, debe señalarse que el otorgamiento de estas autorizaciones se condiciona al respeto de una serie de limitaciones marcadas por las prohibiciones relativas, cuyo acatamiento se erige en requisito objetivo *sine qua non* para que la actividad de vertido se realice de manera lícita. Entre ellas, destacamos, por su extraordinaria importancia en la práctica, el establecimiento de límites cuantitativos y cualitativos a la composición del efluente (apartado IV.3.4.1), la obligación de depuración previa (apartado IV.3.4.2) y el límite temporal de vigencia de la autorización (apartado IV.3.4.3).

##### **IV.3.4.1. Los límites cuantitativos y cualitativos (remisión)**

Hemos visto que las autorizaciones de vertido permiten excepcionar la prohibición general de realizar vertidos directos o indirectos de aguas y de productos residuales. Su obtención no constituye, sin embargo, una licencia en blanco para contaminar, sino que la autorización, para hacer efectivos los imperativos de protección de la calidad de las aguas, debe condicionar, en todo caso, la actividad que se realice. Ésta sólo podrá ser ejercida válidamente de acuerdo con las condiciones fijadas en el acto administrativo habilitante. Por ello, las autorizaciones de vertido quedan sujetas a una serie de límites en relación a las sustancias contaminantes, tanto por lo que respecta al tipo de sustancias que pueden verterse, como al establecimiento de los valores máximos admisibles que no podrán superarse. Ello implica que la realización de vertidos sólo se permitirá en las condiciones que se fijen por la Administración en la autorización. Así, únicamente podrán verterse aquellas sustancias para las cuales se ha obtenido el permiso y previo el tratamiento que haya sido requerido por la misma. De este modo, junto a la exigencia de autorización previa entra en juego un mecanismo complementario de la misma, cual es el establecimiento de límites para las sustancias contaminantes.

La regulación de los estándares de contaminación establecidos en nuestro ordenamiento jurídico para los vertidos en aguas continentales es una cuestión que abordaremos en el

---

<sup>318</sup>MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, p. 71. TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 846, señala que el otorgamiento de la autorización de vertido se sujeta a tres requisitos objetivos: que la actividad proyectada no incurra en ninguna de las prohibiciones absolutas establecidas por el ordenamiento jurídico, que no se superen los límites de las prohibiciones relativas y que el interés del peticionario concuerde con el interés público.

<sup>319</sup>Sobre ellas nos hemos pronunciado ya en el capítulo III de esta tercera parte de la Tesis.

capítulo siguiente. Al análisis allí realizado nos remitimos ahora. De momento, sólo apuntamos, a efectos del estudio de las limitaciones objetivas a que se sujeta el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, la exigencia de respeto a los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente, que constituyen uno de los contenidos que necesariamente deben concretar las autorizaciones. Esta exigencia, sin embargo, en determinadas circunstancias, podrá ser excepcionada, ya que el TRLA permite que, aunque inicialmente no se respeten estos límites, puedan establecerse "plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen"<sup>320</sup>.

#### **IV.3.4.2. La obligación de depuración previa**

En nuestro ordenamiento jurídico las autorizaciones de vertido se conectan con la obligación de depuración previa. Así se desprende de manera inequívoca del art. 101 TRLA (ex art. 93.1 LA, modificado mediante la LMLA), al establecer que "deberán especificar las instalaciones de depuración necesarias y los elementos de control de su funcionamiento"<sup>321</sup>. No cabe duda, pues, de la vinculación de las autorizaciones de vertidos de aguas y productos residuales a la depuración suficiente y adecuada de los mismos para evitar o reducir la contaminación del medio acuático y, en consecuencia, de la obligación que pesa sobre el titular de la autorización<sup>322</sup>. El TS ha establecido claramente que

---

<sup>320</sup>Apartado 3 del art. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado mediante la LMLA). Al respecto *vid. infra* apartado VII.3 del capítulo VII de la tercera parte de este trabajo.

<sup>321</sup>En este sentido, EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos del agua...", *cit.*, pp. 50-51.

<sup>322</sup>Esta exigencia de depuración previa se recogía en nuestro Derecho de Aguas, ya con anterioridad a la aprobación de la LA. Se imponía como regla general, antes de efectuar un determinado vertido, la necesidad de 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 imponían, como regla general, la depuración previa de las aguas (arts. 11, 3 y 5 y 4, respectivamente). De este modo, para aquellos vertidos que pudiesen tener repercusiones negativas para el cauce, las autorizaciones debían fijar no sólo el grado máximo de impurificación permitida, sino también el tratamiento a que debían someterse las aguas o las obras a construir antes de proceder a su evacuación (art. 3 Orden de 4 de septiembre de 1959). Concretamente, la Orden de 9 de octubre de 1962 (art. 4) únicamente permitía su autorización cuando el tratamiento propuesto fuese "técnicamente suficiente". En caso contrario, las Comisarias 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) 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" (art. 5). Asimismo, esta obligación previa de depuración de los vertidos para evitar la contaminación de los cursos de agua se establecía 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 (Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900); 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 (Gaceta de Madrid de 17 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); el art. 17 RAMINP (BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 1961; corrección de errores en BOE núm. 57, de 7 de marzo de 1962). Como excepción, el art. 17 RAMINP permite el vertido sin previa depuración en los cursos de agua "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 esta etapa, señala MARTÍN MATEO, R., "Derecho Ambiental", *cit.*, p. 384, que, dado que la obligación de depurar sólo procedía cuando los vertidos tuviesen carácter perjudicial para el cauce, la cuestión que se

"La obligación de depurar nace del hecho mismo de realizar el vertido"<sup>323</sup>.

De ahí que entre la documentación a aportar por todo solicitante de una autorización de vertido se exija el proyecto de las obras e instalaciones de depuración o eliminación que, en su caso, fueran necesarias para que el grado de depuración sea el adecuado al grupo de calidad establecido para el medio receptor<sup>324</sup>. Esta exigencia de depuración previa resulta, además, necesaria para lograr que los vertidos se acomoden en todo momento a las condiciones impuestas por las autorizaciones, en particular, las referentes al respeto de los límites cuantitativos y cualitativos a la composición del efluente que resulten aplicables<sup>325</sup>.

No cabe duda que la actividad industrial puede generar volúmenes considerables de vertidos y que ello puede provocar la contaminación de las aguas. Ésta es, sin duda, la justificación de la exigencia de depuración. Con ella se trata de evitar o paliar, en la medida de lo posible, la degradación de ese recurso natural cuya protección y utilización racional deben garantizar los poderes públicos por mandato constitucional del art. 45.2 CE. Al mismo tiempo, se hace efectivo el principio de quien contamina paga, al soportar el contaminador el coste económico de las medidas de depuración, independientemente de que posteriormente puedan ser repercutidos en el precio de los bienes producidos o servicios prestados por la actividad contaminante<sup>326</sup>. La exigencia previa de depuración vendría a constituir un punto de equilibrio entre la protección del medio ambiente, por una parte, y el desarrollo económico, por otra, en aras a la consecución de una utilización racional y sostenible de las aguas<sup>327</sup>. La prohibición absoluta de realización de todo tipo de vertidos,

---

planteaba era la de la apreciación a este respecto de las características del vertido, máxime cuando no existían estándares aprobados, sino que se conjugaban las características del cauce y las de los efluentes.

<sup>323</sup>Sentencia del TS de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857), fundamento jurídico 1º. *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por FORTES MARTÍN, A., "Los sistemas de depuración de los vertidos de aguas residuales: suficiencia técnica de los mismos *versus* valoración subjetivo de su coste excesivo", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 22, 2000, pp. 53-57.

<sup>324</sup>*Vid.* art. 246.2 RDPH. FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, pp. 187-189, advierte que en los casos de autorizaciones de vertidos en cuencas intercomunitarias existe una doble competencia para la fiscalización del proyecto técnico de las instalaciones de tratamiento y recuperación de aguas residuales (Comunidad Autónoma y Administración hidráulica estatal), pudiendo darse el riesgo de discrepancia entre el planteamiento técnico seguido por la Comunidad Autónoma y el seguido por los servicios de la Comisaría de Aguas de las Confederaciones Hidrográficas. Asimismo, señala este autor la necesidad de coordinación administrativa en esta materia para evitar la existencia de criterios técnicos discrepantes, máxime si tenemos en cuenta que en el espacio de la cuenca hidrográfica pueden coexistir tantas regulaciones sectoriales como Comunidades Autónomas pertenezcan a la cuenca.

<sup>325</sup>*Vid.* DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, p. 592.

<sup>326</sup>DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, pp. 592-593.

<sup>327</sup>La depuración, aunque presenta innumerables ventajas de cara a la reducción de la contaminación de las aguas, plantea, sin embargo, otro importante problema, cual es la gestión de los lodos resultantes de los procesos técnicos de depuración, con una alta concentración de residuos, en muchos casos con un elevado índice de peligrosidad. Como advierte ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 55, la actuación de saneamiento, orientada a neutralizar el riesgo que suponen los vertidos para la salud y las condiciones generales de vida y el medio ambiente, acaba generando otro, como los fangos, cuyo destino y tratamiento técnico aún no está previsto con precisión. Recientemente, el Consejo de Ministros ha aprobado, mediante Acuerdo de 1 de junio de 2001, el Plan Nacional de Lodos de Depuradoras de Aguas Residuales 2001-2006 (BOE núm. 166, de 12 de julio de 2001; rectificación de errores en BOE núm. 188, de 7 de agosto de 2001). Asimismo, alguna

esto es, la pretensión de impedir totalmente cualquier fuente de contaminación, sería un propósito de imposible cumplimiento<sup>328</sup>, pues coartaría la realización de muchas actividades empresariales. Para permitir el desarrollo de éstas, la opción de la legislación de aguas ha sido someter los vertidos susceptibles de provocar la contaminación a la autorización y al control de la Administración, imponiendo a estas actividades una serie de límites y condicionantes que deberán respetarse<sup>329</sup>. Únicamente se permiten los vertidos que no excedan de determinados límites previamente establecidos en la normativa y concretados en la propia autorización y se exige la depuración previa como garantía del respeto de estos límites.

Ahora bien, la depuración puede ser realizada por el propio agente económico titular del vertido o por una Administración pública que tutela los distintos vertidos de una colectividad<sup>330</sup>. Conviene recordar en este punto que, tras la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 91/271/CEE, la depuración de aguas residuales constituye un servicio público de prestación obligatoria en el horizonte temporal por ella marcado, a realizar por las Entidades Locales, sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder en este ámbito a las Comunidades Autónomas<sup>331</sup>. En el año 2005 todas las aguas residuales urbanas procedentes de aglomeraciones urbanas de más de 2000 habitantes-equivalentes deberán contar con tratamientos de depuración<sup>332</sup>, circunstancia que exigirá, sin duda, un enorme esfuerzo inversor para conseguir la depuración de todos vertidos locales, pero que incrementará significativamente la calidad de las aguas y abrirá nuevas posibilidades de reutilización de las ya usadas<sup>333</sup>.

---

Comunidad Autónoma ha aprobado normativa al respecto. Es el caso, por ejemplo, de Madrid, mediante el Decreto 193/1998, de 20 de noviembre, que regula la utilización de los lodos de depuración en la agricultura (BOCM núm. 287, de 3 de diciembre de 1998). Sobre los lodos de depuradora *vid. in totum* RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*

<sup>328</sup>DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 237.

<sup>329</sup>DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 237, señala que estos límites tienen 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 la depuración y regeneración del dominio público hidráulico.

<sup>330</sup>EMBID IRUJO, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 80.

<sup>331</sup>*Vid. supra* capítulo II de la segunda parte de este trabajo, apartados II.2.3.2 y II.2.3.3.

<sup>332</sup>El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995), señala que la población servida en España es del 40,7 % del total y que con las depuradoras en construcción se alcanzaría un porcentaje del 53,7 % a medio plazo. FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico ...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 340-341, enfatiza también el tradicional problema de la falta generalizada de instalaciones depuradoras en nuestro país, en buena medida debido a la falta de declaración de este servicio como de prestación obligatoria por la legislación de régimen local y consiguiente ausencia de mecanismos jurídicos que garanticen su eficaz prestación, tanto en términos cuantitativos (población y volumen de agua tratada) como cualitativos (niveles de calidad de las aguas tratadas, según los parámetros establecidos en el RDPH).

<sup>333</sup>EMBID IRUJO, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 81, denuncia que todavía no se haya establecido formalmente en la mayor parte de casos la obligación de depurar las aguas procedentes de la actividad agrícola, que pueden llegar a tener mayor peligrosidad que las provenientes de algunas actividades industriales.

La depuración debe ser suficiente y adecuada<sup>334</sup> para evitar el riesgo de contaminación y esta exigencia se convierte en requisito *sine qua non* para autorizar el vertido<sup>335</sup>. Así lo ha reconocido reiteradamente el TS. Por ejemplo, en la Sentencia de 5 de mayo de 1989<sup>336</sup>, el TS confirma la anulación de una resolución de la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental, efectuada por la Audiencia Territorial de Barcelona, que autorizaba a la Comunidad de Propietarios de una Urbanización de Tarragona para verter aguas residuales depuradas en un cauce, por la insuficiencia de la depuradora para la finalidad prevista<sup>337</sup>.

La obligación de depuración se exige, además, con independencia de que se trate de un vertido directo o un vertido indirecto realizado al alcantarillado municipal<sup>338</sup>. Tal y como ha establecido el TS en la Sentencia de 13 diciembre de 1961

*"(...) no cabe exonerar de esa carga a los llamados en ley a soportarla con pretexto de la obligación de los Ayuntamientos en relación con el alcantarillado"*<sup>339</sup>.

Tampoco exime al titular del vertido de la obligación de depuración el hecho de que el Ayuntamiento vaya a construir una depuradora

*"(...) la obligación que la Ley de Aguas impone con carácter general a todos los usuarios de los cauces públicos de adoptar las medidas necesarias para que las aguas no se contaminen, y que de un modo particular afectaba a la recurrente como obligación o condición expresa que le fue impuesta por la resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 30 noviembre de 1968 que legalizó su aprovechamiento de aguas para usos industriales, pero, imponiéndole la condición de que depurase su vertido, es evidente, como dice muy bien la resolución recurrida, que el cumplimiento de esta obligación o condición impuesta no puede quedar demorada por la eventualidad y circunstancias no incorporadas a aquella resolución de 30 noviembre 1968 de que los Ayuntamientos de Igualada y Vilanova intenten acometer la construcción de una Estación Depuradora colectiva, porque la obligación legal pesa sobre la Empresa, es ésta la responsable y no los Ayuntamientos, siendo por*

---

<sup>334</sup>Vid. Sentencias del TS de 25 de enero de 1969 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Víctor Serván Mur; Aranzadi 49), considerandos 6º y 7º; y de 27 de junio de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez; Aranzadi 2210).

<sup>335</sup>Advierte FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 340, del cumplimiento poco ejemplar en la práctica de esta exigencia.

<sup>336</sup>Sentencia del TS de 5 de mayo de 1989 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Pérez Gimeno; Aranzadi 3735).

<sup>337</sup>En el mismo sentido pueden citarse otras muchas Sentencias. Sirva de ejemplo la Sentencia del TS de 25 de enero de 1969 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Víctor Serván Mur; Aranzadi 49).

<sup>338</sup>En la Sentencia de 16 de marzo de 1962 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Docavo Núñez; Aranzadi 1496), el TS se pronuncia en los siguientes términos: *"(...) el hecho de que no se viertan directamente en el río Guadalquivir, sino en el alcantarillado municipal, los alpechines, no es obstáculo para la obligación del fabricante de purificarlos, porque precisamente el Reglamento de Sanidad Municipal de 9 de febrero de 1925, prohíbe el vertimiento a la Red Municipal de evacuación de las aguas residuales nocivas de industria, y así lo confirmó la Regla cuarta de la Orden de 8 de agosto de 1960, y lo había reconocido la Sentencia de esta Sala de 8 de junio de 1960"* (considerando 3º). Vid. también la Sentencia del TS de 8 de junio de 1960 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel González-Alegre y Ledesma; Aranzadi 2225), considerando 3º.

<sup>339</sup>Sentencia del TS de 13 de diciembre de 1961 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Fernández Valladares; Aranzadi 4380), considerando 2º.

*todo lo expuesto la recurrente la obligada a presentar el Proyecto y efectuar la instalación, y, en todo caso, evitar el vertido...*"<sup>340</sup>.

Por lo tanto, la obligación de depuración previa resulta exigible también para los vertidos indirectos, pues el TRLA no diferencia entre ambos tipos de vertido, sometiéndolos a ambos al régimen de autorización administrativa previa y a las obligaciones que éste conlleva. Así lo confirma, además, la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, que exige a los Estados miembros, con carácter general, el establecimiento de un tratamiento secundario o de un proceso equivalente para los vertidos de aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores antes de su vertido a medio y les impone la garantía de un tratamiento previo para los vertidos de aguas residuales industriales realizados a los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas. Y también lo corroboran las normas autonómicas<sup>341</sup> y Ordenanzas locales<sup>342</sup>, reguladoras de los vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado u otras instalaciones públicas de saneamiento.

No basta para entender cumplida la exigencia de depuración previa con la aprobación del proyecto de depuración. Tan sólo procede la autorización de vertido cuando se haya instalado el sistema de depuración y, además, funcione efectivamente, pues<sup>343</sup>

*"su exigencia no responde a un mero fin estructural y físico de la obra sino al de servir mediante su funcionamiento y empleo al de impedir que sustancias nocivas producidas por la actividad industrial pasen al cauce de los ríos produciendo desastres ecológicos en la fauna y flora de los mismos".*

---

<sup>340</sup>Sentencia del TS de 8 de mayo de 1972 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 2300), considerando 3º.

<sup>341</sup>*Vid.*, por ejemplo, el art. 3 Decreto 16/1999, de 22 de abril, de Murcia, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado, que exige que "Las aguas residuales procedentes de vertidos realizados por las industrias y actividades comprendidas en el Anexo I que no se ajusten a las características señaladas en este Decreto, deberán ser depuradas antes de su incorporación a las redes de alcantarillado mediante la instalación de unidades de pretratamiento, plantas depuradoras específicas o, incluso, modificando sus procesos de producción". *Vid.* también, la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, que exige para el otorgamiento de autorizaciones de vertido a las redes de alcantarillado, sistemas colectores o instalaciones de saneamiento, que se ajusten a los valores límite de emisión fijados en la propia Ley o en las Ordenanzas municipales, de manera que permitan cumplir las normas de calidad y objetivos ambientales que resulten aplicables (art. 16.1). De ahí que exija que la solicitud se acompañe, en los casos en que puedan superarse estos límites, de una memoria técnica relativa a las instalaciones de tratamiento, acreditándose la ubicación de éstas dentro de la instalación industrial, comercial o de servicios y antes de su conexión a la red de saneamiento (art. 15.2.c). *Vid.* también el art. 13 Decreto de La Rioja 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, que exige el tratamiento previo de los vertidos no domésticos susceptibles de conectarse a las redes de saneamiento y a las instalaciones depuradoras, cuando su composición inicial no sea adecuada a los límites establecidos en la ley y a los necesarios para el adecuado funcionamiento de las instalaciones de depuración y al cumplimiento de los objetivos de calidad que resulten aplicables.

<sup>342</sup>*Vid.* por todos, el Reglamento Metropolitano de vertido de aguas residuales, aprobado por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR del día 10 de febrero de 2000 (BOP Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000), cuyo art. 24 obliga a que las aguas residuales que no cumplan las limitaciones de vertido establecidas en este Reglamento deben ser objeto del correspondiente tratamiento previo.

<sup>343</sup>Sentencia del TS de 30 de junio de 1988 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Benito S. Martínez Sanjuán; Aranzadi 5189), fundamento jurídico 4º. *Vid.* también la Sentencia del TS de 20 de febrero de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 6ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López; Aranzadi 1332), fundamento jurídico 4º de la Sentencia apelada.

Serán, por tanto, la aprobación del proyecto y la instalación del sistema de depuración las que darán lugar a la autorización del vertido<sup>344</sup>. En todo caso, tal y como ha establecido el TS en la Sentencia de 13 de abril de 2000

*"(...) debe quedar garantizada la calidad de las aguas y requiere que funcionen debidamente, las instalaciones para el vertido (SSTS de 6 de octubre de 1975, 14 de diciembre de 1981 y 31 de marzo de 1986, entre otras). De ahí que la Administración (...) pueda y deba constatar si la ejecución de las instalaciones depuradoras es adecuada al proyecto (STS de 27 de junio de 1978), así como las características técnicas de tales instalaciones (STS de 5 de mayo de 1989)"<sup>345</sup>.*

Corresponde, en consecuencia, a la Administración la tarea de comprobar si el proyecto de depuración presentado por el titular del vertido se adecúa a la finalidad que le es propia, esto es, el mantenimiento de la calidad de las aguas. Ahora bien, la Administración en esta tarea de comprobación debe limitarse a constatar únicamente la viabilidad técnica del proyecto, sin entrar en apreciaciones puramente subjetivas. Así lo ha considerado el TS en la Sentencia de 13 de abril de 2000<sup>346</sup>. En esta ocasión, el Ayuntamiento de Tortosa presentó ante la Administración estatal un proyecto técnico de depuración para el vertido de aguas residuales (basado en un sistema de depuración de fangos activados). Este proyecto, aun siendo viable, fue rechazado por la Administración del Estado porque la práctica había demostrado que a la larga se abandonaba por el excesivo coste de su mantenimiento y consideraba más apropiada la construcción de un fosa séptica con lagunaje. El TS, partiendo de que la Administración del Estado había supervisado la suficiencia técnica del proyecto, tal y como resultaba del expediente administrativo, concluye que el proyecto presentado por el Ayuntamiento de Tortosa es viable, ya que a él únicamente se oponen por parte de la Administración estatal criterios subjetivos, basados en una previsión estimativa

---

<sup>344</sup>*Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del TS de 31 de marzo de 1986 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Pérez Fernández; Aranzadi 1163), en la que el TS confirma la Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona, desestimando el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Tarragona contra la Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas que confirmaba la resolución de la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental sobre autorización a una empresa para el vertido de aguas residuales depuradas al cauce del río Francolí. El TS considera que se cumplen tanto los presupuestos jurídicos (supuesto de hecho para exigir la autorización, aprobación del proyecto de depuración e instalación del sistema de depuración) como los técnicos (suficiencia técnica del proyecto de depuración aprobado) necesarios para el otorgamiento de la autorización de vertidos. *Vid.* también la Sentencia del TSJ de Cataluña de 22 de marzo de 1996 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente Ilma. Sra. Dª María Pilar Martín Coscolla; Aranzadi TTSSJ 451), en la que se establece que la aprobación del proyecto de depuración y el proyecto técnico complementario no legitiman para el inicio de los vertidos si no hay autorización: *"(...) la actora, aunque contara de hecho con una depuradora físico-química y biológica, carecía de autorización de vertido por más que desde mayo de 1990 tuviera aprobado el proyecto de depuración y desde febrero de 1992 el proyecto técnico complementario posteriormente presentado (...) ya que ni la aprobación del reconocimiento de suficiencia de las mismas, legitiman para el inicio de los vertidos por precisarse una autorización específica"* (fundamento jurídico 4º).

<sup>345</sup>Sentencia del TS de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857), fundamento jurídico 1º.

<sup>346</sup>Sentencia de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857). En sentido similar, para rechazar objeciones amparadas en simples temores o suposiciones, se pronuncia también la Sentencia de 5 de mayo de 1989 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Pérez Gimeno; Aranzadi 3735): *"(...) el problema discutido en la listis no es el relativo a las frecuentes o infrecuentes anomalías de las instalaciones o si la solución acordada por la Administración es mejor o peor que la propuesta por el Ayuntamiento, sino la suficiencia o insuficiencia de la misma para evitar la contaminación..."* (fundamento jurídico 2º).

de futuro. Por lo tanto, el TS limita el papel que ha de jugar la Administración a comprobar la viabilidad técnica del proyecto, sin entrar en consideraciones de carácter no objetivo. Por ello, anula las Resoluciones recurridas que rechazaban, con base en criterios puramente subjetivos, la propuesta del Ayuntamiento de Tortosa.

Por último, debemos señalar que el art. 107 TRLA (*ex art. 99 LA*)<sup>347</sup> faculta al Organismo de cuenca para hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera procedente la paralización de las actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas. En estos supuestos, el Organismo de cuenca reclamará del titular de la autorización, incluso por vía de apremio, las cantidades necesarias para modificar o acondicionar las instalaciones en los términos previstos en la autorización y los gastos de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones<sup>348</sup>.

#### **IV.3.4.3. El límite temporal: el plazo máximo de vigencia de cinco años**

El art. 101.2 TRLA (*ex art. 93.2 LA*, modificado mediante LMLA) fija con carácter general un plazo máximo de vigencia de las autorizaciones de vertido de cinco años. Es ésta una novedad muy importante ya que, con anterioridad a la reforma introducida por la LMLA, la LA silenciaba cualquier previsión al respecto. Hasta ese momento, era el RDPH el que se refería a esta cuestión. Por una parte, el art. 251 RDPH<sup>349</sup> preveía, entre el contenido mínimo que debían incorporar las autorizaciones de vertido, el plazo de vigencia de las mismas. Por otra, el apartado tercero del art. 250<sup>350</sup>, establecía que "Todas las autorizaciones de vertido lo serán por plazo limitado, debiendo ser revisadas al menos cada cuatro años aquéllas que afecten a las aguas subterráneas, pudiendo ser prorrogadas, modificadas o revocadas". De este modo, para el caso de vertidos en aguas subterráneas, debido a las exigencias de adecuación al Derecho comunitario, se imponía una vigencia limitada a cuatro años, aunque con posibilidad de prórroga<sup>351</sup>. Por su parte, la Orden de 12

---

<sup>347</sup>Previsiones similares se recogen en algunas normas autonómicas. *Vid.*, por ejemplo, el art. 69 Ley 12/1990 de 26 de julio, de aguas de Canarias; el art. 30.2 Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración hidráulica de Galicia; y la Disposición adicional 2ª, apartado 2, Decreto de Baleares 11/1994, de 13 de enero, de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica. Estas dos últimas normas concretan que pueden ser instalaciones públicas o privadas.

<sup>348</sup>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, *cit.*, ponen de manifiesto que "*El precepto es duramente criticable en el terreno de los principios, pero quizá el legislador ha preferido ser realista antes que aferrarse a un esquema puro, que en la práctica podría vulnerarse con frecuencia, y en estos supuestos de conflicto entre la actividad económica y la ecología, opta por una norma que evidentemente no es 'la realización de la idea ética', pero que permite a la Administración intervenir la explotación de las instalaciones en casos de incumplimiento de la autorización de un vertido que, sin embargo, no estima procedente paralizar*" (pp. 535-536).

<sup>349</sup>Precepto modificado por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 1992).

<sup>350</sup>Apartado introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre.

<sup>351</sup>El art. 11 Directiva 80/68/CEE establecía que las autorizaciones de vertidos en aguas subterráneas "sólo se concederán por un período limitado; las mismas serán reexaminadas al menos cada cuatro años. Se podrán prorrogar, modificar o revocar". Por lo que respecta a los vertidos en aguas superficiales de sustancias de la lista I, el art. 3.4 de la Directiva 76/464/CEE imponía que "La autorización sólo podrá concederse por un

de noviembre de 1987, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales<sup>352</sup> también preveía la revisión cada cuatro años de las autorizaciones de vertido, pero no con carácter general sino sólo para aquellas que contuviesen alguna de las sustancias a las cuales resultaba de aplicación<sup>353</sup>. Posteriormente, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, por el que se aprueban medidas de regularización y control de vertidos<sup>354</sup>, estableció que las autorizaciones definitivas de vertido tendrían un período de vigencia de cuatro años, renovable sucesivamente por otros de igual duración previa la oportuna revisión<sup>355</sup>.

---

plazo limitado. Podrá renovarse, teniendo en cuenta eventuales modificaciones de los valores límite previstos en el artículo 6".

<sup>352</sup>BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 1987. Esta Orden ha sido modificada por las Órdenes Ministeriales de 13 de marzo de 1989 (BOE núm. 67, de 20 de marzo de 1989), de 28 de junio de 1991 (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1991) y de 25 de mayo de 1992 (BOE núm. 129, de 29 de mayo de 1992).

<sup>353</sup>Esta Orden Ministerial resulta aplicable a las siguientes sustancias: mercurio en electrólisis de cloruros alcalinos; mercurio en otros procedimientos industriales; cadmio, hexaclorociclohexano -HCH-; tetracloruro de carbono; diclorodifeniltricloroetano -DDT-; pentaclorofenol; aldrín; dieldrín; endrín e isodrín; hexaclorobenceno; hexacloro butadieno; cloroformo, 1,2 -dicloroetano, EDC-; tricloroetileno -TRI-; percloroetileno -PER-; triclorobenceno -TBC-.

Esta Orden Ministerial recoge las previsiones contenidas en las Directivas de desarrollo de la Directiva 76/464/CEE. Nos referimos a las Directivas del Consejo 82/176/CEE, de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrolisis de los cloruros alcalinos (DOCE L núm. 81, de 27 de marzo de 1982); 84/156/CEE, de 8 de marzo de 1984, relativa a los valores límites y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrolisis de los cloruros alcalinos (DOCE L núm. 74, de 17 de marzo de 1984); 83/153/CEE, de 26 de septiembre de 1983, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio (DOCE L núm. 291, de 24 de octubre de 1983); 84/491/CEE, de 9 de octubre de 1984, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano (DOCE L núm. 274, de 17 de octubre de 1984); 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE (DOCE L núm. 181, de 4 de julio de 1986); 88/347/CEE, de 16 de junio de 1988, por la que se modifica el Anexo II de la Directiva 86/280/CEE relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE (DOCE L núm. 158, de 25 de junio de 1988); y 90/415/CEE, de 27 de julio de 1990, sobre sustancias peligrosas y tóxicas por la que se modifica el Anexo II de la Directiva 86/280/CEE relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE (DOCE L núm. 219, de 14 de agosto de 1990). Estas Directivas imponen que las autorizaciones de vertido de estas sustancias (se trata de sustancias, todas ellas de la lista I) deben examinarse, al menos, cada cuatro años. *Vid.* respectivamente, arts. 3.2, 3.3, 3.3, 3.3 y 3.3.

<sup>354</sup>BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995.

<sup>355</sup>*Vid.* art. 3 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril. Este precepto no diferencia entre vertidos en aguas superficiales y subterráneas, sino que impone el plazo máximo de vigencia de cuatro años para todas las autorizaciones definitivas de vertido, sin distinciones. La cuestión que ha suscitado este precepto es si el plazo de cuatro años sólo resulta aplicable a las autorizaciones de vertido acogidas al procedimiento de regularización previsto en el Real Decreto 484/1995 o, por el contrario, debe hacerse extensivo también a las autorizaciones definitivas otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto y a las otorgadas con posterioridad a la misma. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 135, considera que el art. 3 Real Decreto 484/1995 y las obligaciones en él impuestas no son aplicables a los vertidos que cuentan en el momento de su entrada en vigor con autorización definitiva ni a los que se realicen con posterioridad a esta entrada en vigor. FANLO LORAS, A., "La reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 17, 2000, p. 347, nota al pie 14, considera que el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, generalizó a cuatro años el plazo de todas las autorizaciones de vertido, requisito que, en su opinión, debía aplicarse a las nuevas autorizaciones.

Ciertamente, la previsión ahora contenida en el TRLA generaliza para todas las autorizaciones de vertido un plazo de vigencia limitado a un período máximo de cinco años<sup>356</sup>. No acertamos a comprender la fijación del plazo de vigencia en cinco años [ya previsto, por otra parte, en alguna norma autonómica en materia de vertidos -*vid.* art. 18.i) Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico-], máxime cuando el Derecho comunitario, en el caso de autorizaciones de vertido en aguas subterráneas o que contengan determinadas sustancias contaminantes de la lista I, a las que ya nos hemos referido, impone la revisión de las autorizaciones cada cuatro años<sup>357</sup>. Por lo tanto, a nuestro entender, en este aspecto nuestra legislación no se adecúa a las exigencias impuestas por el Derecho comunitario<sup>358</sup>.

De todos modos y, a pesar de estas discordancias con la legislación comunitaria, debe valorarse positivamente el establecimiento en el propio TRLA de un límite temporal concreto a la vigencia de las autorizaciones de vertido, poniendo fin a las autorizaciones indefinidas. Las autorizaciones podrán, sin embargo, ser renovables sucesivamente -debe entenderse que por períodos máximos de cinco años- "siempre que cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento" (art. 101. 2 TRLA -*ex art.* 93.2 LA, modificado por la LMLA-) lo que supone, utilizando palabras de MENÉNDEZ REXACH "la introducción de una cláusula de progreso en el régimen de estos permisos"<sup>359</sup>. En todo caso, la renovación se supeditará a la acreditación ante la Administración Hidráulica competente de la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas. De este modo, la renovación de las autorizaciones de vertido queda condicionada al cumplimiento de las normas de calidad y objetivos ambientales, que irán variando con el

---

<sup>356</sup>Inicialmente, el Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Aguas presentado por el Gobierno (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, 24 de mayo de 1999, núm. 171-1) preveía un plazo de vigencia de las autorizaciones de vertido de 4 años. El cambio acontecido en la redacción final del art. 93.2 LA (actual art. 101.2 TRLA) obedece a la aprobación durante la fase de tramitación en el Senado de la Enmienda núm. 11 presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado [*vid.* BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, 22 de octubre de 1999, núm. 158 (c), p. 26]. Este período de vigencia de 5 años también se preveía en la Enmienda núm. 91 del Grupo Parlamentario Socialista presentada al art. 93 [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, 22 de octubre de 1999, núm. 158 (c), p. 50]. *Vid.* Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones en el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, 2 de noviembre de 1999, núm. 158 (d)] y el Texto aprobado por el Senado [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II, 15 de noviembre de 1999, núm. 158 (e)].

<sup>357</sup>*Vid. supra* nota al pie 351 de este mismo capítulo.

<sup>358</sup>FANLO LORAS, A., "La reforma de la Ley de Aguas...", *cit.*, p. 347, nota al pie 14, considera que el apartado 2 del art. 101 TRLA (*ex art.* 93 LA, modificado por la LMLA) podría ser objeto de una interpretación conforme al derecho europeo, entendiendo que en el caso de las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas no pueden concederse por un plazo superior a cuatro años, no habiendo inconveniente para la aplicación del plazo de cinco años en el resto. Sin embargo, esta interpretación no tiene en cuenta las previsiones establecidas en las Directivas de desarrollo de la Directiva 76/464/CEE, que, como ya hemos señalado, también imponen la revisión de las autorizaciones cada cuatro años.

<sup>359</sup>MENÉNDEZ REXACH, A., "El Proyecto de modificación de la Ley de Aguas", ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, celebrado en Barcelona en noviembre de 1999, y actualmente publicada en la obra *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000, p. 144.

paso de los años. Se pretende asegurar así la adecuación a la normativa en cada momento vigente y evitar que se ampare la realización de vertidos contaminantes en autorizaciones otorgadas hace muchos años que no responden ya a la situación actual, por los cambios de las circunstancias acaecidos.

Específicamente para las autorizaciones de vertidos indirectos realizados al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración de la Administración, también algunas normas autonómicas han fijado su plazo máximo de vigencia, equivalente o inferior al de cinco años previsto en el TRLA<sup>360</sup>. Por lo que respecta a las ordenanzas locales reguladoras de los vertidos de aguas residuales, la gran mayoría de las que hemos consultado omiten toda referencia a la cuestión del plazo máximo de vigencia de las autorizaciones de vertido<sup>361</sup>. Creemos, sin embargo, que estas autorizaciones, sin perjuicio de que puedan ser renovadas si se cumplen las condiciones previstas en la normativa aplicable en cada momento, también deberían tener un plazo máximo de vigencia y estar sujetas a revisiones periódicas<sup>362</sup>, para garantizar su adecuación permanente a las condiciones que resulten aplicables.

#### **IV.3.5. El contenido de la autorización de vertido**

El TRLA fija el contenido mínimo que deben contener las autorizaciones de vertido. De acuerdo con el art. 101.1 TRLA (*ex* art. 93.1 LA, modificado mediante LMLA) "las autorizaciones de vertido establecerán las condiciones en que deben realizarse, en la forma que reglamentariamente se determine", si bien en todo caso deberán especificarse "las instalaciones de depuración necesarias y los elementos de control de su funcionamiento, así como los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente y el importe del canon de control de vertido definido en el art. 113"<sup>363</sup>. Como puede apreciarse, el art. 100.1 TRLA remite al desarrollo reglamentario la concreción de las condiciones en que deben realizarse los vertidos. En ausencia, todavía, de desarrollo reglamentario del TRLA, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el art. 251 RDPH, precepto que desarrollaba y completaba las escasas previsiones del art. 93.1 LA (hoy,

---

<sup>360</sup>La Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de La Rioja establece un plazo máximo de vigencia de 5 años para las autorizaciones de vertido a las redes de alcantarillado, colectores generales e instalaciones de tratamiento (art. 16.3), sin perjuicio de que sean renovables sucesivamente, previa la oportuna comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas y de las normas de calidad y objetivos ambientales que resulten aplicables en cada momento. Idéntico plazo se establece en la 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), art. 8.2. En cambio, el Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado impone la revisión de las autorizaciones de vertido cada 4 años.

<sup>361</sup>La 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, prevé, en cambio, que los permisos de vertido, a pesar de su carácter indefinido, están sujetos a una revisión periódica, de acuerdo con la normativa vigente (art. 92).

<sup>362</sup>Nótese, además, que el TRLA hace extensiva la exigencia de autorización tanto a los vertidos directos como a los indirectos, y no limita a las autorizaciones de vertidos directos el plazo máximo de vigencia de cinco años, argumentos que apoyarían la afirmación realizada en el texto.

<sup>363</sup>Idéntico contenido se recoge en el art. 63 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994).

sustituido por el art. 100.1 TRLA), concretando el contenido mínimo de estas autorizaciones<sup>364</sup>, que deberán reflejar especialmente<sup>365</sup>:

- Los límites cuantitativos y cualitativos del vertido<sup>366</sup>.
- Expresión de las instalaciones de depuración o eliminación consideradas, en principio, necesarias, con base en la solución propuesta por el peticionario en el proyecto presentado inicialmente y en las modificaciones al mismo que hayan sido introducidas para conseguir los objetivos de calidad exigibles<sup>367</sup>.
- Elementos de control del funcionamiento de dichas instalaciones, así como la periodicidad y características de dicho control.
- Importe del canon de control de vertido<sup>368</sup>.
- Fechas de iniciación y terminación de las obras e instalaciones, fases parciales previstas y entrada en servicio de las mismas, así como las previsiones que, en caso necesario, se hayan de adoptar para reducir la contaminación durante el plazo de ejecución de aquéllas.
- Actuaciones y medidas que el titular de la autorización debe poner en práctica en casos de emergencia.
- Plazo de vigencia de la autorización.
- Causas de caducidad de la misma.

Específicamente, en el caso de vertidos directos a aguas subterráneas, o de eliminación de aguas residuales que originase inevitablemente un vertido directo sobre dichas aguas subterráneas, deberán especificarse en el condicionado de la autorización las siguientes cuestiones<sup>369</sup>:

- Las precauciones indispensables que deben adoptarse en función de la naturaleza y concentración de las sustancias presentes en el efluente.
- Las características del medio receptor.

---

<sup>364</sup>Por lo que respecta al contenido de las autorizaciones de vertidos indirectos, son las normas autonómicas reguladoras de los mismos y las Ordenanzas locales las que lo han concretado, coincidiendo sustancialmente con lo establecido en el TRLA y en el RDPH (valores máximos de concentraciones de contaminantes que no podrán sobrepasarse, sistemas de tratamiento, controles periódicos del caudal y características del vertido...). *Vid.*, por ejemplo, el art. 16 Ley 5/2000, de 25 de octubre, reguladora del saneamiento y la depuración de La Rioja y el art. 8.1 Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento de Asturias.

<sup>365</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos consultado (marzo de 2002) detalla en su art. 251 el contenido de las autorizaciones de vertido. Como novedad, las autorizaciones deberán concretar el origen y localización geográfica del punto de vertido; los sistemas de medición del caudal del vertido y de toma de muestras, lo cual es coherente con la obligación de instalación y mantenimiento de los correspondientes sistemas de medición que se deriva del art. 55.4 TRLA (*ex art.* 53.4 LA, modificado por la LMLA); y las causas de modificación y revocación de la autorización.

<sup>366</sup>Sobre la cuestión de los límites cuantitativos y cualitativos a que se someten las autorizaciones de vertido, *vid. infra* el capítulo siguiente. El Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico exige, además, concretar en toda autorización de vertidos "el volumen anual máximo del vertido" [art. 18.h)].

<sup>367</sup>Sobre la exigencia de previa depuración *vid. supra* el apartado IV.3.4.2 de este mismo capítulo.

<sup>368</sup>Sobre el canon de control de vertido *vid. infra* el capítulo X de la tercera parte de este trabajo.

<sup>369</sup>*Vid.* el apartado i) del art. 251 RDPH, modificado por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, que recoge las previsiones contenidas en el art. 9 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 peligrosas.

- La proximidad de captaciones de agua, sea potable, termal o mineral.
- El punto y técnica de vertido.
- Si fuese necesario, las medidas que permitan la vigilancia de las aguas subterráneas y, en particular, de su calidad.

En el supuesto de actividades de eliminación o de depósito con vistas a la eliminación capaces de ocasionar un vertido indirecto de sustancias peligrosas a las aguas subterráneas, deberá establecerse también<sup>370</sup>:

- El lugar donde se sitúa la acción.
- Los métodos de eliminación o de depósito utilizados.
- Las precauciones indispensables, teniendo en cuenta, en particular, la naturaleza y concentración de las sustancias presentes en las materias que deban eliminarse o depositarse, las características del medio receptor, así como la proximidad de captaciones de agua, en particular de agua potable, termal y mineral.
- La cantidad máxima admisible, durante uno o varios períodos determinados, de materias que contengan sustancias de las relaciones I o II y, de ser posible, de esas mismas sustancias que deben eliminarse o depositarse, así como las condiciones apropiadas relativas a la concentración de dichas sustancias.
- Las precauciones técnicas que deberán aplicarse para impedir el vertido de sustancias de la relación I en las aguas subterráneas y para evitar toda contaminación de dichas aguas por sustancias de la relación II.
- En caso necesario, las medidas que permitan la vigilancia de las aguas subterráneas y especialmente de su calidad.

Además de este contenido necesario, el TRLA prevé el posible establecimiento en las autorizaciones de vertido, cuando se otorguen o se modifiquen sus condiciones, de "plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen"<sup>371</sup>. Además, el RDPH alude a la eventual posibilidad de que la Administración Hidráulica pueda incluir en la autorización cualquier otra condición que considere oportuna en razón a las características específicas del caso y del cumplimiento de la finalidad de las instalaciones. Con ello, se reconoce un cierto margen de apreciación del Organismo de cuenca para decidir el establecimiento de ciertas condiciones en la autorización<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup>Vid. el apartado j) del art. 251 RDPH (introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre), que recoge las previsiones contenidas en el art. 9 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.

<sup>371</sup>Vid. arts. 100.3 TRLA (ex art. 92.3 LA, modificado mediante LMLA) y 250.2 RDPH. Sobre estos programas, *vid. infra* apartado VII.3 del capítulo VII de la tercera parte de este trabajo.

<sup>372</sup>Más recientemente, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos, ha establecido que las autorizaciones definitivas de vertido impondrán a sus titulares, además del contenido examinado, las siguientes obligaciones:

- Declaración periódica a la Confederación Hidrográfica, en plazos máximos de tres meses, de los análisis del vertido en lo que concierne al caudal y composición del efluente. El análisis deberá realizarse por una "empresa colaboradora" tal como prevé el art. 253 RDPH.
- Declaración anual de las incidencias de la explotación del sistema de tratamiento y resultados obtenidos en la mejora del vertido. Dicha declaración anual deberá dirigirse a la Confederación Hidrográfica dentro del primer trimestre de cada año.

#### IV.4. Los elementos formales: el procedimiento de otorgamiento de la autorización de vertido

Una vez delimitados los sujetos intervinientes y el objeto sobre el que recaen las autorizaciones de vertido, entramos a analizar los elementos formales, centrándonos en la regulación del procedimiento que debe seguirse para obtener tales autorizaciones<sup>373</sup>.

Para la obtención de la autorización administrativa de vertido es necesario el seguimiento de un *iter* procedimental determinado<sup>374</sup> que actúa, por una parte, como garantía de los derechos e intereses del administrado y, por otra, como garantía de orden de la actuación administrativa, para asegurar la rápida y eficaz satisfacción del interés general<sup>375</sup>. Como ha advertido PONCE SOLÉ, el procedimiento administrativo "*cobra una especial relevancia en los supuestos de conocimiento y manejo de riesgos, donde la prevención es básica*"<sup>376</sup>. De ahí su importancia en el campo de la intervención administrativa sobre protección del medio ambiente, en general, y, por lo que aquí nos interesa, en materia de protección de la calidad de las aguas y control de los vertidos. Por ello, el procedimiento no constituye únicamente un elemento meramente formal, sino una exigencia constitucional que actúa

---

<sup>373</sup>GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. I, *cit.*, p. 555, diferencian, dentro de los elementos formales, el procedimiento (la sumisión del actuar administrativo a un determinado procedimiento) y la forma externa de manifestación. En este trabajo nos referiremos al *iter* procedimental conducente a la obtención de la autorización de vertido, pero no a la forma de manifestación externa, por no presentar este aspecto una mayor complejidad; la forma será la escrita y el acto que resuelva el procedimiento deberá ser un acto motivado.

PAREJO ALFONSO, L., en PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, Barcelona, Ariel, 5ª edición, 1998 [1990], ha puesto de relieve cómo la jurisprudencia contencioso-administrativa equipara prácticamente elementos formales y procedimiento, señalando que tales elementos operan como garantías tanto de la mejor defensa de los derechos e intereses de los administrados, como del mejor acierto en las decisiones de la Administración. De ello deriva que "*el cumplimiento del iter procedimental resulta ser supuesto de validez de los actos administrativos*" (p. 571).

<sup>374</sup>La exigencia de sumisión de la actuación administrativa a un determinado procedimiento deriva de nuestra CE. Su art. 105.c) establece que "La ley regulará: c) el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado". Sobre la relevancia constitucional del procedimiento administrativo *vid.* MALARET GARCÍA, E., "Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento", en TORNOS MAS, J. (coord.), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo (Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Barcelona, Bosch, 1994, pp. 311-320.

<sup>375</sup>En opinión de GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1995 [1993], "*Esa doble garantía implícita en el procedimiento, y no un mero rigor formalista, explica, de una parte, que las normas del procedimiento administrativo se consideren como de orden público, lo que justifica que puedan ser examinadas de oficio, aun si no son alegadas por las partes, y, de otra, que el procedimiento se configure como un derecho de los interesados, llegando a hablarse de un derecho al procedimiento*" (p. 282).

Sobre las finalidades del procedimiento administrativo, *vid.* por todos, BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 118-131; y DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 29-30. Este autor apunta una tercera función del procedimiento administrativo: la de democratización de los mecanismos de decisión (p. 30).

<sup>376</sup>PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación previa de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración Ambiental", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001, p. 158.

como instrumento de garantía de validez de la actuación administrativa y que permite armonizar los distintos intereses en conflicto y lograr así la decisión más conforme con el interés general<sup>377</sup>. En el caso de las autorizaciones de vertido, el procedimiento administrativo tiene, además, un importante papel como instrumento de coordinación de las competencias de las distintas Administraciones Públicas implicadas, conciliando de este modo el principio de competencia y el de eficacia<sup>378</sup>.

Todo ello justifica que nos detengamos en el análisis del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido. Para ello, en primer lugar, y en la medida en que existen diversas Administraciones competentes en materia de vertidos, nos referiremos a la cuestión de la competencia para normar el procedimiento (apartado IV.4.1). A continuación, señalaremos las principales características de la regulación procedimental, contenida, a nivel estatal, en el RDPH (apartado IV.4.2), para comentar, posteriormente, algunas de las especialidades introducidas por las Comunidades Autónomas (apartado IV.4.3) y los Entes Locales (apartado IV.4.4). Finalmente, realizaremos algún apunte en torno a la articulación del procedimiento de obtención de la autorización de vertido con otros procedimientos administrativos, en especial, con el de concesión de aguas (apartado IV.4.5). Cabe advertir, con carácter previo a esta tarea, que en este capítulo abordamos estrictamente la regulación del procedimiento administrativo conducente a la obtención de la autorización sectorial de vertido -tanto de vertidos directos como indirectos-, contenida en la normativa de aguas, ya sea estatal, autonómica o local. No olvidamos, sin embargo, que esta regulación procedimental se verá profundamente transformada con la puesta en práctica de la autorización ambiental integrada introducida por la LPCIC<sup>379</sup>, nacida como consecuencia de la transposición de la Directiva IPPC en el ordenamiento jurídico español y que integrará, para las instalaciones sometidas a la misma, las autorizaciones de vertido. Pero es ésta una cuestión que dejamos para un capítulo posterior. A lo allí expuesto nos remitimos ahora<sup>380</sup>.

#### **IV.4.1. La competencia para la regulación del procedimiento. El procedimiento como competencia conexa a la que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas**

Se plantea en relación al procedimiento administrativo conducente a la autorización de vertido qué instancia es competente para su regulación, en la medida en que tanto la Administración estatal como la autonómica y la local gozan de importantes competencias en materia de aguas y, concretamente, sobre los vertidos. Esta cuestión nos obliga a abordar

---

<sup>377</sup>BELADÍEZ ROJO, M., "Validez y eficacia de los actos administrativos", *cit.*, p. 118 y 119. PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, entiende que "*La Constitución configura al procedimiento no sólo como una garantía o defensa de posiciones individuales, sino como un instrumento de buena administración (...), de buen servicio a los intereses generales, integrados tanto por los privados -individuales, colectivos o difusos- como por los públicos, representados por las diversas Administraciones*" (p. 9).

<sup>378</sup>A esta función del procedimiento administrativo se refiere BELADÍEZ ROJO, M., "Validez y eficacia de los actos administrativos", *cit.*, pp. 126-129.

<sup>379</sup>BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002.

<sup>380</sup>*Vid. infra* capítulo IX de la tercera parte de este trabajo.

con carácter previo, aunque de modo incidental, la temática de la distribución de competencias sobre el procedimiento administrativo<sup>381</sup>.

Partiendo de las previsiones constitucionales, el art. 149.1.18 CE<sup>382</sup> reserva al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común<sup>383</sup>, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas. Por su parte, los EEAA han hecho uso de las posibilidades brindadas por este precepto constitucional, si bien los pronunciamientos estatutarios no han sido, en absoluto,

---

<sup>381</sup>Sobre la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas sobre el procedimiento administrativo, *vid.* FANLO LORAS, A., "Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción", en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 214-245, en especial, pp. 222 y 223; GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1994 [1993], pp. 79-90; GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Procedimiento administrativo", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, pp. 5148-5158; LÓPEZ MENUDO, F., "Los principios generales del procedimiento administrativo", en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 91-156; LÓPEZ RAMÓN, F., "Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 130, 1993, pp. 97-130; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre el 'procedimiento administrativo común'", en *Revista de Administración Pública*, núm. 131, 1993, pp. 7-33; PARADA VÁZQUEZ, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Marcial Pons, 1993; PAREJO ALFONSO, L., "Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), "La nueva Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *cit.*, pp. 21-40; PIÑAR MAÑAS, J. L., "Procedimiento administrativo y Comunidades Autónomas", en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988; SAINZ MORENO, F., "Procedimiento administrativo común", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. III, *cit.*, pp. 5158-5164; SALVADOR SANCHO, A., "Los conceptos de bases del régimen jurídico y principios del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas", en *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1993; TORNOS MAS, J., "Título competencial, ámbito de aplicación y entrada en vigor", en TORNOS MAS, J. (coord.), "Administración Pública y Procedimiento Administrativo (Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", *cit.*, pp. 36-46, y del mismo autor "Algunas reflexiones sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 16, 1993, pp. 7-17.

<sup>382</sup>Sobre la tramitación parlamentaria del art. 149.1.18 CE, *vid.* OLIVÁN DEL CACHO, J., *Procedimiento Sancionador y Estado Autonómico*, Barcelona, Cedecs, Universitat de Lleida, 1996, pp. 17-19.

<sup>383</sup>El TC ha interpretado qué debe entenderse por la expresión "procedimiento administrativo común" contenida en el art. 149.1.18 CE, en los términos siguientes: "El adjetivo 'común' que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del 'procedimiento administrativo común', que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia -lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18-, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*" (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre). Un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional sobre el "procedimiento administrativo común" puede verse en OLIVÁN DEL CACHO, J., "Procedimiento Sancionador y Estado Autonómico", *cit.*, pp. 27 y ss.

homogéneos. En su redacción originaria los diferentes EEAA utilizaron las fórmulas más variadas para asumir competencias en este ámbito. Así, algunos de ellos, en un intento de acrecentar su techo competencial, otorgaron una gran amplitud a la competencia sobre el procedimiento administrativo, reconociéndola como exclusiva<sup>384</sup>. Otros, en cambio, o bien no mencionaron explícitamente las competencias sobre el procedimiento administrativo y aludieron únicamente a las especialidades de régimen jurídico-administrativo derivadas de la organización propia de cada Administración autonómica<sup>385</sup>, o bien sí lo hicieron, pero

---

<sup>384</sup>Es el caso de los EEAA del País Vasco, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979), art. 10.6; de Cataluña, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979), art. 9.3; de Galicia, aprobado mediante Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981); art. 27.5; de la Comunidad Valenciana, aprobado mediante Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982, 31.3; y de Navarra, a través de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982), art. 49.1.c).

La cuestión que se ha suscitado en relación a las previsiones contenidas en estos EEAA es la de la interpretación que debía darse a la expresión "especialidades del Derecho sustantivo" en ellos contenida, toda vez que la CE, en su art. 149.1.18 únicamente menciona "las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas", pero no las derivadas del Derecho sustantivo (a ello se refiere el profesor MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., en "Acotaciones escépticas sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, 1993, como "planteamiento equívoco en extremo" -p. 10-). Al respecto, la doctrina ha ofrecido algunas interpretaciones: GONZÁLEZ NAVARRO, F., voz "Procedimiento Administrativo", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. III, *cit.*, entiende que en estas Comunidades Autónomas "de acuerdo con la Constitución, las leyes regionales pueden introducir en el procedimiento especialidades, sin duda importantes, necesarias y hasta lógicas, pero que tienen un ámbito bastante limitado: se trata de aquellas reglas concretas y específicas que determinan, por ejemplo, los órganos regionales que, en sustitución de los del Estado, intervendrán en el procedimiento y nada más" (p. 5154). Por su parte, OLIVÁN DEL CACHO, J., "Procedimiento Sancionador y Estado Autonómico", *cit.*, considera que puede alcanzarse una interpretación integradora de estos preceptos estatutarios "entendiendo que la referencia a las competencias procedimentales derivadas de su derecho sustantivo no hace sino reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer reglas procedimentales en el ámbito de sus competencias materiales" (p. 24). Ésta es, además, la interpretación seguida por el TC. *Vid.* por ejemplo, el fundamento jurídico 6º *in fine* de la Sentencia 36/1994, de 10 de febrero (BOE de 17 de marzo de 1994, rectificación de errores en BOE núm. 129, de 31 de mayo de 1994; ponente: Excmo. Sr. D. Carles Viver Pi-Sunyer). Un comentario de esta Sentencia puede verse en GÁMEZ MEJÍAS, M., "La ordenación del territorio y el medio ambiente en la distribución constitucional de competencias. La relación entre los usos del suelo y la protección por razones ambientales", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núms. 8-9, 1999, pp. 64-66.

También el EA de Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982) reconoce como exclusiva la competencia sobre el procedimiento administrativo en su art. 13.4. A diferencia de los anteriores EEAA, el de la Comunidad Andaluza sigue el tenor literal del texto constitucional, ya que asume la competencia exclusiva únicamente sobre el "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma", omitiendo toda referencia a las especialidades procedimentales derivadas del Derecho sustantivo.

<sup>385</sup>Es el caso de los EEAA de Asturias, aprobado mediante Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982), art. 11.h); de La Rioja, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982), art. 9.7; de Murcia, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982), art. 11.g); de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982), art. 36.1.a); de Castilla-La Mancha, aprobado mediante Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982), art. 32.4; de Baleares, aprobado mediante Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983), art. 11.2; y de Madrid, aprobado mediante Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983), art. 27.8.

con un reconocimiento expreso de la competencia básica estatal en la materia<sup>386</sup>. Incluso, algún Estatuto de Autonomía omitió toda referencia a esta temática<sup>387</sup>. Posteriormente, como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, se procedió a elaborar, aprobar y publicar la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143<sup>388</sup>, cuyo art. 2.i) transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León, la competencia exclusiva sobre el "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia". Con posterioridad a esta Ley, en el año 1994, todas estas Comunidades Autónomas procedieron a la reforma de sus EEAA para incorporar las nuevas competencias<sup>389</sup>. Entre los años 1996 y 1999, estos EEAA han vuelto a ser reformados. Así, algunos de ellos han optado por atribuir a sus respectivas Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre el "procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma", redacción prácticamente coincidente con la de los EEAA de algunas de las Comunidades Autónomas de primer grado (Cataluña, País Vasco, Galicia, Valencia y Navarra)<sup>390</sup>. Otros, en cambio, han mantenido el redactado utilizado en

---

<sup>386</sup>Es el caso de los EEAA de Canarias, aprobado mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto de 1982 (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982), art. 32.3; de Extremadura, aprobado mediante Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1983), art. 8.7; y de Castilla y León, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983), art. 27.1.7.

<sup>387</sup>Es el caso del EA de Cantabria, aprobado mediante Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

<sup>388</sup>BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

<sup>389</sup>Tras las reformas estatutarias de 1994, estas Comunidades Autónomas asumieron como competencia exclusiva el "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia". *Vid.* art. 10.1.27 Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del EA para Asturias (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994 y BOE núm. 57, de 8 de marzo de 1995); art. 22.27 Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, sobre reforma del EA para Cantabria (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994); art. 8.27 Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del EA de La Rioja (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994); art. 10.28 Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de la Región de Murcia (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994); art. 35.1.30 Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Aragón (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994); art. 31.1.27 Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Castilla-La Mancha (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994); art. 7.1.29 Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Extremadura (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994); art. 10.30 Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA para las Islas Baleares (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994); art. 26.27 Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994; corrección de errores en BOE núm. 90, de 15 de abril de 1994); art. 26.1.29 Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Castilla y León (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994). En relación a la Comunidad Valenciana también resulta de interés la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994), en cuyo artículo único se declara que todas las competencias atribuidas en el Estatuto dejan de considerarse transferidas, asumiéndose con carácter estatutario.

<sup>390</sup>Este es el caso del EA de Asturias, reformado mediante Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999), cuyo art. 10.1.33 incluye como competencia exclusiva del Principado de Asturias el "procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma".

la reforma estatutaria de 1994<sup>391</sup>. Y alguno de ellos ha optado por suprimir toda referencia al procedimiento administrativo al efectuar el listado de materias sobre las cuales asume competencias la respectiva Comunidad Autónoma<sup>392</sup>. En la medida en que la jurisprudencia constitucional, como veremos, ha interpretado la competencia procedimental vinculándola con las correspondientes competencias sectoriales asumidas en otras materias, esta omisión no sería un obstáculo para justificar tal competencia.

De las previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad deriva el reconocimiento al Estado de una competencia normativa plena y exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, que actualmente está regulado en la LRJAP<sup>393</sup>. Sin embargo, esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos *ratione materiae*, aunque deberán respetar, en todo caso, las garantías mínimas de los ciudadanos respecto a la actividad administrativa fijadas en la LRJAP.

En efecto, por una parte, la propia CE reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia, pero, además, por otra, la jurisprudencia constitucional ha considerado reiteradamente que no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento. Esta circunstancia posibilita que las Comunidades Autónomas puedan dictar las normas procedimentales necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo. En este sentido, el TC, en la Sentencia de 29 de noviembre de 1988 -precisamente en materia de aguas- ha reconocido que

*"la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen de cada actividad o servicio de la Administración",*

---

<sup>391</sup> *Vid.* art. 35.1.5 EA de Aragón, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre (BOE núm. 315 de 31 de diciembre de 1996); art. 31.1.28 EA de Castilla-La Mancha, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio (BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997); art. 10.1.29 EA de Murcia, después de su modificación por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio de 1998); art. 26.1.3 EA de Madrid, tras la modificación introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998); art. 24.1.32 EA de Cantabria, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre (BOE núm. 313 de 31 de diciembre de 1998); art. 8.1.2 EA de La Rioja, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999); art. 10.32 EA para las Islas Baleares, tras la reforma estatutaria incorporada por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999); art. 7.1.29 EA de Extremadura, tras la reforma estatutaria incorporada por la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999). También ha sido modificado, mediante Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996), el EA de Canarias. En su nueva redacción, este Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Canaria la competencia exclusiva sobre "procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia" (art. 30.30).

<sup>392</sup> Éste es el caso del EA de Castilla y León en el que, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999), ha desaparecido en el art. 32, que sustituye al anterior art. 26, la referencia al procedimiento administrativo.

<sup>393</sup> Véanse arts. 68 a 101 LRJAP (BOE núm. 285, de 27 de noviembre, rectificado en BOE núm. 311, de 28 de diciembre y BOE núm. 23, de 27 de enero de 1993), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE núm. 12, de 14 de enero de 1999). Con anterioridad, arts. 67 a 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (BOE núm. 171, de 18 de julio de 1958, rectificación de errores en BOE núm. 210, de 2 de septiembre de 1958).

porque

*"así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. De lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas, de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso"*<sup>394</sup>.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas podrán establecer los procedimientos aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa como competencia conexas a las que respectivamente ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.

La regulación estatal del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización de vertido se encuentra en el RDPH<sup>395</sup>, norma que será de aplicación cuando se trate de autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias, de competencia estatal. Sin embargo, la aplicación de la doctrina constitucional analizada sobre la distribución de competencias en relación al procedimiento administrativo se traduce, en materia de vertidos, en una doble posibilidad para las Comunidades Autónomas. Por una parte, aquéllas que gocen de competencias sobre las cuencas intracomunitarias podrán regular de manera específica el procedimiento a seguir para la obtención de la autorización administrativa de vertido. Ahora bien, deberán respetar, en todo caso, las garantías mínimas de los ciudadanos recogidas en la legislación general de procedimiento administrativo - competencia exclusiva del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.18 CE-<sup>396</sup>, así como aquellas previsiones procedimentales del RDPH consideradas como legislación básica por la jurisprudencia constitucional. Por otra parte, las Comunidades Autónomas cuyo territorio pertenece a cuencas hidrográficas supracomunitarias también van a poder introducir algunos condicionamientos en el procedimiento de autorización de vertido en estas cuencas, de competencia estatal, con base en sus competencias sobre algunas materias conexas - pesca, espacios naturales protegidos, medio ambiente, ...-

A continuación analizaremos la regulación del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización de vertido contenida en el RDPH.

#### **IV.4.2. La regulación del procedimiento en la normativa estatal**

A nivel estatal, el procedimiento para la obtención de la autorización administrativa de vertido se regula todavía, en ausencia de reglamento de desarrollo del TRLA, en los arts.

---

<sup>394</sup>Fundamento jurídico 32º *in fine* de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

<sup>395</sup>Recuérdese que el TC, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ha establecido que con ciertas salvedades, el RDPH no tiene carácter básico, por lo que los preceptos del citado reglamento que desarrollan o complementan las normas básicas establecidas en la LA (hoy TRLA) tienen valor meramente supletorio de la legislación que corresponde aprobar a las Comunidades Autónomas respecto de los aprovechamientos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio (véase el fundamento jurídico 32º).

<sup>396</sup>En este sentido, la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 32º *in fine*.

246 a 249 RDPH<sup>397</sup>, adaptado a la LRJAP, por el Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto<sup>398</sup>. Deben tenerse en cuenta, sin embargo, las novedades que en este punto se han introducido tras la reforma de la LA en 1999, a través de la LMLA, y que el futuro reglamento que modifique el actual RDPH deberá recoger. En todo aquello no previsto en el RDPH se aplicarán las normas correspondientes de la LRJAP, y, en su caso, las contenidas en las disposiciones que, con carácter general, regulen el procedimiento para el otorgamiento o extinción de las autorizaciones<sup>399</sup>.

El procedimiento está integrado por diversos trámites a los cuales debe someterse la actuación administrativa. Sustancialmente son los siguientes: fase de iniciación, en la que el titular de la actividad presentará la correspondiente solicitud para la obtención de la autorización administrativa de vertido (apartado IV.4.2.1); fase de tramitación, en la que se sustanciarán una serie de trámites cuyo objeto específico es suministrar datos y elementos de juicio para la adopción de la decisión administrativa final, tanto en su pronunciamiento principal relativo al otorgamiento de la autorización, como en los pronunciamientos complementarios en los que se fijan las condiciones con arreglo a las cuales la autorización puede ser otorgada (apartado IV.4.2.2); y fase de resolución, que desencadenará en el otorgamiento o denegación de la autorización (apartado IV.4.2.3). A continuación analizaremos detalladamente cada una de estas fases.

#### **IV.4.2.1. La fase de iniciación**

---

<sup>397</sup>Modificados por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el RDPH. El TC, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, declaró que los arts. 246.1, 2, a excepción del párrafo segundo, y 3, 247, 248 y 249 RDPH, son de aplicación supletoria para la Comunidad Autónoma del País Vasco. Posteriormente, tras la modificación operada por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, la Disposición adicional única del mismo ha declarado que el apartado 2, párrafo segundo, del art. 246 RDPH es de aplicación directa en todo el territorio nacional, siendo los restantes preceptos modificados por este Real Decreto de aplicación, en defecto de legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas competentes, a las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial.

<sup>398</sup>Téngase en cuenta que, en cumplimiento de lo dispuesto en la LRJAP, cuya Disposición adicional 3ª disponía la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, el RDPH ha sido modificado por el Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto, de adaptación a la LRJAP, de determinados procedimientos administrativos en materia de aguas, costas y medio ambiente (BOE núm. 198, de 19 de agosto de 1994). Concretamente, en lo que hace referencia al procedimiento de obtención de la autorización de vertido, el Real Decreto 1771/1994 ha añadido un segundo párrafo al art. 249 RDPH, estableciendo la desestimación de las solicitudes de autorizaciones cuando no haya recaído resolución en plazo, de conformidad con lo previsto en el art. 43.2.b) LRJAP. De acuerdo con el apartado segundo de la Disposición adicional única Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto, "Las modificaciones que se introducen en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, tendrán, como corresponde a los propios preceptos afectados por las mismas, carácter supletorio respecto de la legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas competentes para las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio", de lo cual deriva que el nuevo párrafo añadido al art. 249 RDPH será de aplicación supletoria para las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias.

<sup>399</sup>Véase el apartado 1 de la Disposición adicional única Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto. El propio RDPH reconoce expresamente para la iniciación del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización de vertido la aplicación supletoria de la LRJAP, pues el art. 246 remite al art. 69 Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, actual art. 70 LRJAP. Téngase en cuenta en este punto el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecúan a la LRJAP, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones (BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1994).

El procedimiento administrativo para la obtención de la autorización se inicia a instancia del titular de la actividad eventualmente originadora de los vertidos, ya sea una persona física o jurídica, ya sea de naturaleza pública o privada, mediante la presentación de la correspondiente solicitud para verter.

### **A. La solicitud de autorización**

En la medida en que se trata de un procedimiento destinado a la obtención de una autorización administrativa, deberá iniciarse siempre a instancia del posible vertedor<sup>400</sup>, si bien ello no impide que la iniciación pueda producirse previo requerimiento del Organismo de cuenca correspondiente en aquellos casos en que el interesado viniera realizando vertidos no autorizados<sup>401</sup>. A estos efectos, la persona interesada en obtener una

---

<sup>400</sup>Aunque la LRJAP prevé en su art. 68 que el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada, únicamente es procedente la iniciación a instancia de persona interesada *"en aquellos supuestos en los que la solicitud del particular es presupuesto de la actividad administrativa, lo que sucede en relación con las autorizaciones y concesiones, o cuando el particular pretende el reconocimiento a su favor de un derecho de una determinada situación jurídica"* (GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., "Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)", *cit.*, p. 287). En el mismo sentido, PAREJO ALFONSO, L., en PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Manual de Derecho Administrativo", *cit.*, que señala que la iniciación a solicitud de persona interesada *"tiene su campo propio cuando se trata de la aplicación, a través del procedimiento correspondiente, de regulaciones jurídico-administrativas que, bien establecen una intervención o un control por parte de la Administración de las actividades propias de los administrados, bien reconocen en favor de éstos derechos, posibilidades de actuación o cualesquiera beneficios o ventajas, así como cuando el afectado por una previa actuación administrativa precisa levantar la carga que supone la regla de acto previo o de la impugnación del que se hubiera ya producido. En todo caso procede cuando se pretende de la Administración competente el reconocimiento, la modificación o la desaparición de un derecho o una situación jurídica en general"* (p. 444). Del RDPH se desprende efectivamente que el procedimiento únicamente podrá iniciarse a instancia de parte. Su art. 246 sólo declara legitimado para presentar la solicitud al "titular de la actividad". Sin embargo, debe tenerse presente en este punto la normativa referente a la regularización de vertidos, tanto la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986 como el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril (*vid. infra* el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo). Este último permite iniciar de oficio el procedimiento de regularización de vertidos conducente al otorgamiento de la autorización provisional de vertido, si bien la solicitud de autorización definitiva sí debe realizarse a instancia de parte (véase el art. 5.6 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril). SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, señala, refiriéndose a esta posibilidad de iniciación de oficio del procedimiento autorizador, que es ésta *"una técnica absolutamente novedosa, y extraña a las tradicionales de la policía administrativa"*, si bien *"es únicamente aplicable a aquellos vertidos que se vengán realizando sin autorización o con autorización provisional otorgada según la OM de 23 de diciembre de 1986 (a cuyos autores se exige la presentación de un Plan de Regularización), y se dirige únicamente a la obtención de una autorización también provisional, susceptible de ser sustituida por la definitiva"* (p. 125).

<sup>401</sup>*Vid.* el art. 105.2.b) TRLA [*ex art.* 97.2.b LA, modificado por LMLA], que permite que el Organismo de cuenca, comprobada la existencia de un vertido no autorizado, pueda acordar la iniciación del procedimiento de autorización de vertido, si no la hubiera, cuando éste sea susceptible de legalización. Señala 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)", *cit.*, en relación a este precepto que, aunque la Ley no lo menciona expresamente, *"parece claro que ese procedimiento habrá de iniciarse a instancia del interesado y no de oficio"* (p. 108).

Véase el art. 264.2 RDPH, el cual establece que "Cuando se compruebe la existencia de un vertido no autorizado, por el Organismo de cuenca correspondiente se procederá a incoar el correspondiente expediente sancionador y se notificará a la autoridad sanitaria. En los casos en que proceda acceder a la autorización del vertido, en la resolución del mencionado expediente se fijará plazo al interesado para instar la misma, que se tramitará con arreglo a lo dispuesto en el art. 246, viniendo obligados los interesados a la introducción de las

autorización de vertido deberá presentar ante la Administración Hidráulica la solicitud correspondiente<sup>402</sup> que, además de comprender los datos señalados en el art. 70<sup>403</sup> LRJAP<sup>404</sup>, debe precisar, al menos, los siguientes requisitos, exigidos por el art. 246 RDPH<sup>405</sup>:

- Características detalladas de la actividad causante del vertido.
- Localización exacta del punto donde se produce la evacuación, inyección o depósito de las aguas o productos residuales.
- Características cuantitativas y cualitativas de los vertidos.

---

medidas correctoras necesarias, que podrán ser, incluso, ejecutadas por la Administración, con cargo, en todo caso, al titular de la actividad". Véase también la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986.

<sup>402</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos consultado (versión de marzo de 2002) prevé que el procedimiento para obtener la autorización de vertido se iniciará, bien mediante solicitud del titular de la actividad, bien previo requerimiento del Organismo de cuenca, debiendo presentarse en ambos casos una declaración de vertido (art. 246). En todo caso, el procedimiento siempre se inicia a instancia del posible vertedor, a través de la presentación de vertido. El contenido de esta última coincide sustancialmente, aunque con pequeñas variaciones, con el establecido en el actual art. 246.1 RDPH para la solicitud de la autorización de vertido. Como novedad, el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH contempla un procedimiento simplificado para la obtención de la autorización de vertido de núcleos aislados de población. Su art. 253 prevé que en los supuestos de vertidos de naturaleza urbana o asimilable procedentes de núcleos aislados de población, inferior a 250 habitantes-equivalentes y sin posibilidad de formar parte de una aglomeración urbana, los titulares presentarán ante el Organismo de cuenca una declaración de vertido simplificada, según modelo oficial aprobado al efecto, en la que figurarán, como mínimo, la situación del vertido y de la captación así como memoria descriptiva de las instalaciones de depuración y evacuación del vertido. Una vez comprobado que el vertido no es susceptible de afectar negativamente a los objetivos medioambientales del medio receptor ni los derechos de terceros, el Organismo de cuenca dictará la oportuna resolución de autorización. Si se constatará dicha afectación, deberá seguirse el procedimiento ordinario para el otorgamiento de la autorización de vertido, descrito en los arts. 246 y ss.

<sup>403</sup>El art. 70 LRJAP dispone que las solicitudes que se formulen deberán contener: a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones; b) hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud; c) lugar y fecha; d) firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio; e) órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

<sup>404</sup>Véase el apartado primero del art. 246.1 RDPH.

<sup>405</sup>Los requisitos exigidos para la solicitud de vertido por el art. 246 RDPH ya se recogían con anterioridad, aunque con algunas diferencias, en la Orden de 9 de octubre de 1962, cuyo art. 3 exigía expresa mención, en las solicitudes de autorización para nuevos vertidos, de los siguientes extremos:

- a) Corriente de agua en la que ha de realizarse el vertido.
- b) Término municipal en el que haya de establecerse, así como también aquellos otros datos necesarios que permitan identificar el punto concreto del mismo.
- c) Volúmenes medio y máximo en litros por segundo de las aguas residuales vertidas.
- d) Velocidad máxima de las mismas.
- e) Procedencia del vertido.
- f) Naturaleza y composición de las aguas residuales.
- g) Si el vertido arrastrase o llevase en suspensión sustancias sólidas, el grado máximo de enturbiamiento previsible.
- h) Proyecto de depuración o corrección de las aguas residuales, cuando estas operaciones fueran necesarias, suscrito por un técnico autorizado, de acuerdo con lo que establece el art. 11 RPAC. En tales casos, se procurará disminuir el caudal instantáneo de las aguas vertidas.
- i) Naturaleza jurídica de las aguas vertidas, acreditando la propiedad, si son privadas, o la concesión e inscripción en el Registro del Aprovechamiento de Aguas Públicas, si tuvieran este carácter.

El Decreto de la Comunidad Canaria 174/1994, de 29 de julio, recoge en su art. 12.1 idéntico contenido al establecido en el art. 246 RDPH.

-Descripción sucinta de las instalaciones de depuración o eliminación, en su caso, y de las medidas de seguridad en evitación de vertidos accidentales.

-Petición, en su caso, de imposición de servidumbre forzosa de acueducto o de declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa<sup>406</sup>.

### **B. La documentación que acompaña la solicitud. En especial, los informes sobre los posibles efectos nocivos para el medio**

En cuanto a los documentos que deben acompañar a la solicitud<sup>407</sup>, se exige que deberán adjuntarse necesariamente los siguientes:

a) Un proyecto, suscrito por técnico competente<sup>408</sup>, de las obras e instalaciones de depuración o eliminación que, en su caso, fueran necesarias para que el grado de depuración sea el adecuado al grupo de calidad establecido para el medio receptor<sup>409</sup>.

---

<sup>406</sup>En caso de no solicitarse la declaración de utilidad pública o la imposición de servidumbre, el titular de la actividad deberá acompañar a la solicitud de autorización de vertido de la documentación acreditativa de la propiedad de los terrenos que hayan de ocuparse o del permiso de los propietarios (véase el art. 246.3 RDPH). Es interesante en relación a este tema la Sentencia del TS de 23 de junio de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 2188), que exige, para el otorgamiento de la autorización de vertido, el consentimiento del propietario titular de la finca privada por la que atraviesa el colector por el que se evacúan los vertidos a un cauce público, negando toda facultad a la Administración Hidráulica para establecer una servidumbre sobre una finca de propiedad privada: "(...) *la autorización administrativa que se concede en materia de aguas residuales para efectuar su vertido (...) no puede lesionar el derecho de dominio del particular personado que como titular de la finca por la que discurre el colector no presta su consentimiento y se opone a su establecimiento, pues, el respeto a la propiedad es uno de los límites que no puede ser desconocido por la Comisaría de Aguas al conceder autorizaciones de esa clase, por ser evidente que por las disposiciones generales del Código Civil, la propiedad privada debe ser respetada por todos, incluso, los estados posesorios no deben ser alterados por la Administración...*" (considerando 2º).

<sup>407</sup>Téngase en cuenta que algunos PPHHC han añadido otros documentos adicionales que deben presentarse para la solicitud de la autorización de vertido. Así, el PHC del Tajo exige un documento en el que se haga constar el tratamiento que se va a dar a los lodos. *Vid. supra* el capítulo II, apartado II.2.3.2, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>408</sup>Una cuestión que se ha planteado es qué técnicos son competentes para poder suscribir este tipo de proyectos de depuración. El Decreto de 23 de noviembre de 1956, por el que se aprobó el Reglamento orgánico de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (BOE núm. 341, de 6 de diciembre de 1956), atribuía a éstos "el estudio, dirección, inspección, vigilancia y construcción de las obras, en su caso, así como de las concesiones administrativas (...) de los canales de navegación y riego, de las obras necesarias para la navegación y flotación de los ríos, de las que exija el mejor régimen y aprovechamiento de todas las aguas públicas cuya administración se halla a cargo del Estado y de las de desagüe y saneamiento de lagunas y terrenos pantanosos" (art. 1.4). Para TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 860, la expresión "técnico competente" utilizada por el RDPH no restringe esta competencia a los Ingenieros de Caminos, sino que cabe entenderla atribuida a cualquier técnico con un título suficiente que presuponga los conocimientos necesarios para la elaboración de este proyecto (ingeniero, químico...). En su opinión, esta expresión utilizada por el RDPH confirmaría la derogación del apartado 4 del art. 1 Decreto de 1956, operada ya en virtud de la CE. Sin embargo, una reiterada jurisprudencia del TS ha negado que el Decreto de 23 de noviembre de 1956 haya resultado derogado por la CE o por la LA y sus reglamentos de desarrollo. *Vid.* por todas la Sentencia del TS de 25 de enero de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret; Aranzadi 549).

La jurisprudencia del TS acostumbra a exigir la intervención de un Ingeniero de Caminos para la suscripción de los proyectos de obras e instalaciones de depuración. En la Sentencia de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857), el TS ha establecido que "*Los proyectos técnicos de estaciones depuradoras requieren, en principio, la intervención de un Ingeniero de Caminos*" (fundamento jurídico 1º). En esta misma línea, *vid.*, entre otras, las Sentencias del

b) Un informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio.

El art. 98 TRLA (*ex art. 90 LA*, modificado por la LMLA)<sup>410</sup> exige que en la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico que pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, "será preceptiva la presentación de un informe"<sup>411</sup>

---

TS de 24 de marzo de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Isidro Pérez Frade; Aranzadi 1399), fundamento jurídico 2º; de 30 de diciembre de 1989 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez; Aranzadi 9710), fundamento jurídico 2º; de 14 de mayo de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Mª Morenilla Rodríguez; Aranzadi 4382), fundamentos jurídicos 2º y 3º; de 14 de mayo de 1991 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Mª Morenilla Rodríguez; Aranzadi 4385), fundamentos jurídicos 3º y 4º; y de 25 de enero de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret; Aranzadi 549), fundamentos jurídicos 2º, 3º, 4º y 5º. En la Sentencia de 20 de febrero de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 6ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López; Aranzadi 1332) el TS ha admitido la capacidad de un Ingeniero Agrónomo para suscribir estos proyectos, si bien en este caso existía documentación adicional suscrita por un Ingeniero de Caminos, ambos con los correspondientes visados de los Colegios respectivos (fundamento jurídico 4ª de la Sentencia apelada, aceptado por el TS).

<sup>409</sup>Véase el párrafo primero del art. 246.2 RDPH. Idénticas previsiones se recogen en el art. 13.b) Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

<sup>410</sup>La LMLA modificó el art. 90 LA con el objeto de reforzar la incorporación de exigencias ambientales en la tramitación de las concesiones y autorizaciones en aras a una protección más efectiva de los recursos hídricos. En su redacción originaria, el art. 90 LA, mucho más breve, establecía que "En la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos para el medio ambiente será preceptiva la presentación de una evaluación de sus efectos". Es interesante destacar que en el Proyecto de Ley de Aguas presentado al Congreso de los Diputados en febrero de 1985 (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-I, de 11 de febrero de 1985) el redactado del art. 90 -89 en el Proyecto- era notablemente diferente. Por una parte, la presentación de la evaluación de efectos ambientales no era preceptiva, sino facultativa, ya que simplemente se establecía "podrá exigirse la presentación de una evaluación de sus efectos". Algunas enmiendas (las enmiendas 169, presentada por D. Antonio Uribarri Murillo del Grupo Popular; 240, del Grupo Socialista; 328, presentada por D. Pedro José Rico Jiménez, del Grupo Popular; y 486, del Grupo Popular) propusieron la conversión de esta exigencia en preceptiva, imperativa y no meramente facultativa. Fruto de ellas, el Dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-II, de 20 de mayo de 1986), a la vista del Informe emitido por la Ponencia (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-I-2), recogió en el art. 89 el carácter preceptivo de la presentación de la evaluación de efectos sobre el medio ambiente. También el Congreso de los Diputados en la aprobación por el Pleno (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-III, de 4 de junio de 1985), recogió la imperatividad de la evaluación de efectos ambientales. Por otra parte, de acuerdo con la redacción del Proyecto de Ley de 1985, esta exigencia podía establecerse en "la tramitación de concesiones autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riesgos no admisibles para el medio ambiente". La referencia a riesgos "no admisibles" desapareció durante la tramitación parlamentaria, desaparición que consideramos justificada, ya que la admisibilidad o no de los riesgos se determinará a partir de la previa evaluación de sus efectos. Concretamente, desapareció en la fase de tramitación en el Senado. En el Informe emitido por la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Obras Públicas, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, Urbanismo, Transportes y Comunicaciones para estudiar el proyecto de Ley de Aguas [BOCG, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 262 (d), de 9 de julio de 1985], únicamente se mencionan en el art. 89 los "riesgos para el medio ambiente", habiendo desaparecido ya la referencia a "riesgos no admisibles". Idéntica redacción se mantendrá en el Dictamen de la Comisión [BOCG, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 262 (e), de 15 de julio de 1985] -aunque el art. 89 pasa a ser el art. 90-, en el Texto aprobado por el Senado [BOCG, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 262 (f), de 23 de julio de 1985] y, finalmente, en el Texto definitivamente aprobado por el Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-V, de 29 de julio de 1985).

<sup>411</sup>Nótese cómo en el art. 98 TRLA, que recoge las modificaciones introducidas por la LMLA en el art. 90 LA, se sustituye el anterior término "evaluación", por el de "informe", con lo cual se gana en precisión y se

sobre los posibles efectos nocivos para el medio"<sup>412</sup>. El TRLA recurre a una serie de conceptos jurídicos indeterminados -ya utilizados en la redacción originaria contenida en el art. 90 LA, modificado por LMLA- para definir las condiciones que deben concurrir en las concesiones o autorizaciones -y, por lo que aquí nos interesa, en las autorizaciones de vertido-, para hacer efectiva esta exigencia. En efecto, debe tratarse de solicitudes o autorizaciones "que afecten al dominio público hidráulico" y que "pudieran implicar riesgos para el medio ambiente"<sup>413</sup> -lo cual sucederá, en la mayor parte de los casos, en las autorizaciones de vertido-, fórmulas todas ellas muy amplias, que permitirían la extensión de esta exigencia a cualquier riesgo, no únicamente para la calidad de las aguas, sino también para el medio ambiente en general<sup>414</sup>.

En consecuencia, en el caso de autorizaciones de vertido que afecten al dominio público hidráulico que puedan implicar riesgos para el medio ambiente, se impone al solicitante<sup>415</sup>, la necesaria aportación de un informe que contenga una valoración de los impactos y

---

evitan posibles confusiones entre este trámite exigido para la tramitación de autorizaciones y concesiones y la técnica de evaluación de impacto ambiental, regulada por 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 mediante Ley 6/2001, de 8 de mayo (BOE núm. 111, de 9 de mayo de 2001) y desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para su ejecución (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1988).

<sup>412</sup>Art. 98, apartado segundo, TRLA (*ex art. 90 LA*, modificado por LMLA). En su apartado primero, el art. 98 también impone a los Organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que otorguen, adoptar "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 hidrológica". Esta previsión no se recogía en la redacción originaria del art. 90 LA.

*Vid.* también los arts. 236 y 237 RDPH. El art. 239 RDPH extiende la obligación de presentar un estudio de evaluación de efectos ambientales a "los programas, planes, anteproyectos y proyectos de obras o acciones a realizar por la propia Administración (...) cuando razonablemente puedan presumirse riesgos para el medio ambiente, como consecuencia de su realización". Asimismo, "deberán incorporarse dichos estudios a los expedientes de todas las obras de regulación".

<sup>413</sup>Art. 236 RDPH, que se refiere a obras o actividades "susceptibles de contaminar o degradar el medio ambiente, causando efectos sensibles en el mismo".

<sup>414</sup>En este sentido, TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, que, refiriéndose al art. 90 LA (actual art. 98 TRLA), considera que "*todo posible riesgo de afectación al medio físico, biológico o paisajístico determinará la exigencia del Estudio*", si bien contrariamente "*los posibles impactos culturales, sociales o económicos no justifican, según la normativa de aguas, la exigencia de estos Estudios, sin perjuicio de que el órgano competente pueda imponer al solicitante la prueba de no afectación a esos ámbitos como presupuesto para el otorgamiento de la autorización o concesión y sin perjuicio de los regímenes especiales de protección de los bienes culturales y medioambientales*" (p. 803).

<sup>415</sup>Ante el silencio del TRLA puede plantearse quién debe valorar la necesidad de aportación de este informe. En nuestra opinión, la competencia para apreciar la necesidad de la concurrencia de este informe debe recaer en el Organismo de cuenca -o Administración Hidráulica autonómica-; concretamente, en el órgano que ostente la competencia para otorgar la autorización, sin que pueda dejarse al libre arbitrio del eventual vertedor. En cualquier caso, cuando se efectúe el desarrollo reglamentario del art. 98 TRLA (*ex art. 90 LA*, modificado por LMLA), debería concretarse mejor este aspecto. Nuestra posición encontraría apoyo en lo dispuesto en el art. 237.1 RDPH, el cual establece que "Las concesiones o autorizaciones administrativas, en relación con obras o actividades en el dominio público hidráulico, que, a juicio del Organismo de cuenca, se consideren susceptibles de contaminar o degradar el medio ambiente, causando efectos sensibles en el mismo, requerirán la presentación por el peticionario, de un estudio para evaluación de tales efectos". Por su parte, 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. 99, señala que se impone esta obligación al solicitante, de *motu proprio* o a requerimiento de la Administración, aunque no se dice expresamente.

consecuencias ambientales. Este informe<sup>416</sup> se exige con el objeto de que la Administración lo tenga en cuenta en el momento de otorgamiento de la autorización, como uno más de los presupuestos a ponderar antes de su pronunciamiento<sup>417</sup>.

Aun cuando el art. 90 LA (actual art. 98 TRLA) 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, el TRLA, tras la reforma introducida por la LMLA, además de introducir mayor precisión en la regulación, como novedad, recoge la necesidad de dar traslado del informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio al órgano ambiental competente<sup>418</sup> "para que se pronuncie sobre las medidas correctoras que a su juicio deban introducirse como consecuencia del informe presentado"<sup>419</sup>. Con esta previsión se hace una especial incidencia en la consideración

---

<sup>416</sup>El TRLA no establece ninguna previsión respecto a quiénes pueden elaborar este informe. El art. 237.2 *in fine* RDPH prevé que la competencia para elaborar estos estudios recae en un "titulado superior competente", pero no designa los títulos académicos que facultan para ello. Sobre la interpretación de estos términos, *vid.* TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 800-802.

<sup>417</sup>Como ha indicado LOPERENA ROTA, D., "Normativa sobre la calidad de las aguas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 31, 1991, "el estudio es un instrumento de previsión que puede condicionar decisivamente el clausulado de la concesión o autorización" (p. 300).

<sup>418</sup>No se clarifica, sin embargo, cuál es el órgano ambiental competente. 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.*, considera que puede tratarse del mismo órgano competente a que se refiere la legislación específica de evaluación de impacto ambiental: "por regla general, se tratará del órgano de la Comunidad Autónoma afectada con competencia sobre el medio ambiente, si bien pudiera darse el caso de que se tratara del órgano ambiental competente del Estado, en relación con concesiones o autorizaciones de competencia de la Administración central, tal como posibilita la Sentencia 13/1998, de 22 de enero, del Tribunal Constitucional" (p. 99). En la Sentencia del TC 13/1998, de 22 de enero (BOE núm. 47, suplemento, de 24 de febrero de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo), el TC ha interpretado que la evaluación de impacto ambiental no constituye gestión o ejecución en materia de medio ambiente, por lo que la competencia para la realización de la declaración de impacto ambiental recaerá en la misma Administración que tenga atribuida la competencia sustantiva para autorizar la obra o proyecto de que se trate: "La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atraen a la de medio ambiente" (fundamento jurídico 7º). Por lo tanto, "(...) es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad" (fundamento jurídico 8º). En todo caso, es éste un aspecto que deberá clarificarse en el desarrollo reglamentario que se haga del TRLA. No se prevé, sin embargo, en el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) que hemos consultado.

<sup>419</sup>Esta exigencia de dar traslado del informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio al órgano ambiental competente se introduce durante la tramitación parlamentaria de la LMLA en el Congreso. Concretamente, se introduce en el Dictamen de la Comisión de Medio ambiente presentado sobre el Proyecto de Ley de modificación de la LA, a la vista del Informe emitido por la Ponencia. *Vid.* BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, núm. 171-12, de 29 de septiembre de 1999, p. 201. Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria de la LA ya había habido algún intento en tal sentido. Así, se propuso alguna Enmienda de adición de un segundo apartado al art. 90, con el objeto de introducir un trámite de informe previo, vinculante, de la Administración ambiental en la tramitación de la evaluación de efectos ambientales. Nos referimos, concretamente, a la Enmienda núm. 851, presentada en el Congreso, por el Grupo

ambiental en la tramitación de los expedientes de autorizaciones y concesiones y se asegura que el informe sobre los efectos nocivos sobre el medio ambiente sea valorado por el órgano ambiental competente de forma que pueda establecer, en su caso, las medidas correctoras oportunas para su adecuada protección.

Asimismo, el párrafo segundo *in fine* del art. 98 TRLA (*ex art.* 90 LA, modificado por la LMLA) establece que, sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio conforme a lo previsto en la normativa vigente, en los casos en que el Organismo de cuenca presuma la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. De este modo, se amplían los supuestos en que pueda ser necesaria la evaluación de impacto ambiental respecto a obras o actividades que vayan a realizarse sobre el dominio público hidráulico<sup>420</sup>.

Por su parte, el art. 102 TRLA (*ex art.* 94 LA)<sup>421</sup> obliga a que en aquellos casos en que el vertido o el sistema de depuración o eliminación propuesto se presuma que puede dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, el interesado deberá aportar un estudio hidrogeológico en relación con la presunta afección, y únicamente podrá autorizarse si tal estudio demostrase su inocuidad<sup>422</sup>. De acuerdo con el art. 237.3 RDPH<sup>423</sup> este estudio hidrogeológico previo,

---

Parlamentario Vasco, en la que se recogía el siguiente redactado "En los supuestos previstos en el apartado anterior, el órgano encargado de la mencionada tramitación deberá recabar de la Administración encargada de la tutela medioambiental informe respecto al posible impacto que sobre el medio ambiente sea susceptible de producir la utilización del dominio público hidráulico para lo que se solicita la concesión o autorización. Dicho informe será preceptivo y vinculante". Esta misma Enmienda se reitera en el Senado (Enmienda núm. 84 del Grupo Parlamentario Senadores Nacionalistas Vascos). Sin embargo, fueron rechazadas y no recogió su contenido en el Texto definitivo de la LA.

<sup>420</sup>Se trata, sin embargo, de una potestad discrecional, tanto por lo que respecta a la iniciativa del Organismo de cuenca como a la posterior competencia del órgano ambiental para aceptarla. En este sentido, 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. 100.

<sup>421</sup>El art. 102 TRLA (*ex art.* 94 LA) 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". En idéntico sentido art. 256 RDPH. Véase también, art. 246.2, párrafo segundo RDPH. Esta necesidad de estudio hidrogeológico previo en el caso de vertidos en aguas subterráneas se reitera en algunos PPHHC; así, por ejemplo, el art. 21.3 de la Orden de 13 de agosto de 1999, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del PHC del Guadalquivir (BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999). En iguales términos se recoge esta necesidad de un estudio hidrogeológico previo en el art. 64 Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias. Idéntica previsión se establece, en materia de vertidos en aguas litorales, en el art. 59 LC. *Vid.* también el art. 120 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LC.

Un precedente del art. 102 TRLA (*ex art.* 94 LA) lo encontramos en el art. 17 RAMINP, que ya prevé los estudios geológicos; concretamente, sólo permite autorizar la utilización de pozos absorbentes cuando se encuentren a más de 500 metros de todo poblado y en estudio geológico demuestre, además, la imposibilidad de contaminación de las capas acuíferas freáticas y profundas.

<sup>422</sup>Esta obligación de presentación de un estudio hidrogeológico previo procede del Derecho comunitario, concretamente de la Directiva del Consejo 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. Sobre ello *vid. supra* capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.b), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>423</sup>El apartado tercero del art. 237 RDPH, introducido por el RD 1315/1992, de 30 de octubre, dispone que "Si la supuesta contaminación o degradación del medio implicase afección de aguas subterráneas, el estudio

necesario en caso de autorizaciones de vertido en aguas subterráneas, formará parte del contenido de la evaluación de efectos ambientales de la autorización prevista en el art. 98 TRLA (*ex art. 90 LA*, modificado por LMLA). Por lo tanto, en el caso de vertidos en aguas subterráneas, el estudio hidrogeológico se incluye como uno más de los aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el trámite de evaluación de los efectos ambientales. Ahora bien, en la medida en que este estudio hidrogeológico previo es elaborado por un técnico competente para su incorporación al expediente administrativo<sup>424</sup>, una cuestión de enjundia que se plantea es si su contenido es o no vinculante para el órgano encargado de otorgar la autorización. Las opiniones al respecto son encontradas: así, el profesor MARTÍN MATEO, entiende que es un dictamen preceptivo y vinculante<sup>425</sup>. En cambio, SANZ RUBIALES, partiendo de que se trata de un dictamen elaborado por un técnico no perteneciente a la Administración, se inclina por su consideración como dictamen preceptivo, pero no vinculante, a pesar de la dicción del art. 256 RDPH ("sólo podrán autorizarse si el Estudio hidrogeológico previo demostrase su inocuidad"). En su opinión, este estudio no obliga por sí solo a la Administración a autorizar el vertido porque "*carece de valor jurídico obligatorio el mero estudio hecho por un técnico*", exigiéndose, además, la concurrencia sobre el mismo objeto del dictamen del Instituto Geológico y Minero de España -en adelante, IGME-<sup>426</sup>. En nuestra opinión, consideramos más acertada esta segunda opción. En efecto, si bien el RDPH condiciona el otorgamiento de la autorización de vertido a la inocuidad puesta de manifiesto por el estudio hidrogeológico, la objetividad de tal estudio no está garantizada cuando procede, no de un órgano administrativo, con garantía de objetividad e imparcialidad, sino de un técnico titulado que puede ser elegido libremente por el particular interesado, solicitante de la autorización. Además, aun cuando tal estudio desvele la inocuidad del vertido, la Administración otorgante de la autorización no queda vinculada al mismo, sino que podrá valorar otros datos, como el dictamen a emitir por el IGME y, a partir de una adecuada ponderación de los intereses en juego, denegar la autorización.

Esta técnica de los informes sobre los efectos ambientales de concesiones o autorizaciones administrativas, en relación con obras o actividades en el dominio público hidráulico, responde, sin duda, a un objetivo eminentemente preventivo. Su fin último es incorporar la variable ambiental, teniendo en cuenta las repercusiones para el medio ambiente de las utilidades del agua, con carácter previo al otorgamiento de las correspondientes concesiones o autorizaciones administrativas. Ahora bien, a pesar de que pueden hallarse

---

incluirá la evaluación de las condiciones hidrogeológicas de la zona afectada, del eventual poder depurador del suelo y del subsuelo, y de los riesgos de contaminación y de alteración de la calidad de las aguas subterráneas por el vertido, determinando si la solución que se propone es adecuada, especialmente si se tratase de vertidos directos o indirectos". Como puede apreciarse, el redactado de este precepto coincide sustancialmente con el art. 7 Directiva del Consejo 80/68/CEE.

<sup>424</sup>El art. 258 RDPH prevé que este estudio hidrogeológico previo "deberá estar suscrito por técnico competente y será incorporado al expediente para su tramitación, en la que será preceptivo el informe del Instituto Geológico Minero de España".

<sup>425</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 151.

<sup>426</sup>SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 128.

algunas similitudes con el mecanismo jurídico de la evaluación de impacto ambiental<sup>427</sup>, en ningún caso puede equipararse a esta técnica<sup>428</sup>, de la que la diferencian algunos rasgos fundamentales, tanto por lo que respecta a aspectos procedimentales como de contenido. Así, en tanto que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental constituye un procedimiento administrativo diferenciado, incardinado en otro distinto como es el relativo a la aprobación de una determinada obra o proyecto, los informes sobre los posibles efectos nocivos para el medio previstos en el TRLA no disponen de un procedimiento administrativo específico<sup>429</sup>, sino que los estudios de efectos medioambientales contenidos en las peticiones de autorizaciones, se verán sometidos a la tramitación normal regulada para estos expedientes, con la única peculiaridad de la intervención del órgano ambiental competente para pronunciarse sobre las medidas correctoras que, a su juicio, deban introducirse<sup>430</sup>. Además, como ha puesto de relieve ROSA MORENO, aunque la similitud teleológica con el procedimiento de evaluación es abundante, *"la coordinación con el mismo es escasa, coexistiendo paralela y autónomamente"*<sup>431</sup>, circunstancia que puede llevar, en los casos de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental<sup>432</sup> que impliquen vertidos al dominio público hidráulico, a la duplicación de estudios ambientales -

---

<sup>427</sup>En este sentido, debe destacarse cómo la legislación de aguas se anticipó a la legislación reguladora de la evaluación de impacto ambiental. Muchos de sus preceptos, así como del RDPH reflejan la preocupación por tener en cuenta las consecuencias ambientales de un determinado uso o aprovechamiento de las aguas. *Vid.* arts. 59.2, 77.2, 78, 79.2, 98 y 100 y ss. TRLA (*ex* arts. 57.2, 69.2, 70, 71.2, 90 y 92 y ss. LA, modificados por la LMLA) y concordantes del RDPH. La técnica de la evaluación de impacto, como consecuencia de nuestra incorporación a las Comunidades Europeas, entrará en escena al año siguiente de haberse aprobado la LA, año en que se aprueba el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, modificado mediante Ley 6/2001, de 8 de mayo, y desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para su ejecución.

<sup>428</sup>En este sentido MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 151. También 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.*, pp. 98-99.

<sup>429</sup>*Vid.* EMBID IRUJO, A., "Usos del agua e impacto ambiental...", en EMBID IRUJO, A. (dir.) "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 124.

<sup>430</sup>A estos efectos el art. 238 RDPH establece que "Los estudios de evaluación de efectos medioambientales contenidos en las peticiones de concesiones o autorizaciones, como documentos que forman parte de los correspondientes expedientes, se verán sometidos a la tramitación normal regulada para éstos, debiendo ser recabados los informes correspondientes, en relación con la afección a la salud o al medio ambiente, si por la índole de la obra o acción previstas por el peticionario, así lo estimara el Organismo de cuenca".

<sup>431</sup>ROSA MORENO, J., *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Madrid, Trivium, 1993, p. 291.

<sup>432</sup>Téngase en cuenta que aunque el TRLA no exige el sometimiento a procedimiento de evaluación de impacto ambiental en ningún caso, puede ser preceptiva si las actividades a realizar se encuentran dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio y Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que lo desarrolla. Sobre ello véase ROSA MORENO, J., "Evaluación de impacto ambiental de las obras hidráulicas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, pp. 189 a 233 y EMBID IRUJO, A., "Usos del agua e impacto ambiental...", en EMBID IRUJO, A. (dir.) "La calidad de las aguas", *cit.*, pp. 115-169. El párrafo segundo *in fine* del art. 98 TRLA (*ex* art. 90 LA, modificado por la LMLA) amplía la exigencia de evaluación de impacto ambiental al disponer que "Sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio conforme a lo previsto en la normativa vigente, en los casos en que el Organismo de cuenca presuma la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental".

por una parte, el estudio de impacto ambiental<sup>433</sup>, por otra, el informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio, cuyo contenido es más reducido-<sup>434</sup>.

Por otra parte, ni el TRLA ni el RDPH, aluden a la declaración de impacto ambiental al regular la evaluación de efectos ambientales<sup>435</sup>. Únicamente se refieren a la preceptividad, en los casos ya examinados, de los mencionados estudios, con el objeto de que la Administración incluya en el condicionado de la autorización los resultados de tal evaluación y las medidas correctoras a adoptar. Omisión, pues, de toda referencia a la declaración de impacto ambiental, que constituye una de las fases esenciales del procedimiento de evaluación de impacto ambiental<sup>436</sup>.

En cuanto al contenido, debe ponerse de manifiesto que los informes sobre los posibles efectos nocivos para el medio previstos en el TRLA y en el RDPH tienen un contenido mucho más reducido que el previsto en la normativa de evaluación de impacto ambiental para el estudio de impacto<sup>437</sup>. El RDPH dispone que estos estudios "identificarán, preverán

---

<sup>433</sup>El "estudio de impacto ambiental" es "el documento técnico que debe presentar el titular del proyecto, y sobre la base del que se produce la Declaración de Impacto Ambiental. Este estudio deberá identificar, describir y valorar de manera, apropiada, y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notables previsibles que la realización del proyecto produciría sobre los distintos aspectos ambientales (efectos directos e indirectos; simples, acumulativos o sinérgicos; a corto, a medio o a largo plazo; positivos o negativos; permanentes o temporales; reversibles o irreversibles; recuperables o irrecuperables; periódicos o de aparición irregular; continuos o discontinuos)" (*vid.* Anexo I del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre).

<sup>434</sup>En estos casos, ROSA MORENO, J., "Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental", *cit.*, pp. 291-292, aboga por soluciones que vengan de la mano de mecanismos de cooperación, cuando haya varias Administraciones implicadas en su autorización, para evitar la duplicación de estudios ambientales, aunque, ante la ausencia de los mismos, los titulares de los proyectos afectados deberán duplicar los estudios, acomodándolos a las exigencias de los distintos procedimientos. En cambio, cuando sea una misma Administración tanto la competente para autorizar el vertido, como para autorizar la instalación, propone el establecimiento de un único procedimiento de evaluación en el que se refundan las resoluciones de aquellas autorizaciones ambientales.

<sup>435</sup>La "declaración de impacto ambiental" es "el pronunciamiento de la autoridad competente de medio ambiente, en el que, de conformidad con el art. 4 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, se determina, respecto a los efectos ambientales previsibles, la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada, y, en caso afirmativo, las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales" (*vid.* Anexo I Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para su ejecución).

<sup>436</sup>ROSA MORENO, J., "Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental", *cit.*, p. 291. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, refiriéndose al caso concreto de las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas, considera que la autorización de vertidos "*es un acto administrativo cuyo contenido es parcialmente asimilable al de una Declaración de Impacto Ambiental de las previstas por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, en la medida en que debe incluir una serie de límites y condiciones al vertido autorizado para evitar la contaminación del acuífero; condiciones derivadas precisamente de la 'evaluación de los efectos', y más en concreto, del Estudio hidrogeológico previo, que vienen a cumplir las funciones de Estudio de Impacto Ambiental*" (p. 128). En su opinión, pues, la propia autorización de vertido cumple las funciones de declaración de impacto ambiental, a la luz de su contenido, establecido en el art. 251 RDPH, coincidiendo en el Organismo de cuenca el órgano sustancial (autorizador del vertido) y el órgano medioambiental (que declara el impacto) (p. 127).

<sup>437</sup>No obstante, debe tenerse en cuenta la aplicación supletoria de la normativa de impacto ambiental en lo no previsto en la legislación de aguas. De acuerdo con el apartado a) de la Disposición adicional Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, "En el caso de grandes presas, a que se refiere el apartado 10 del anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio y en su relación con lo establecido en el art. 90 de la Ley de Aguas en cuanto a aprovechamientos en materia de aguas continentales, en los aspectos referentes al

y valorarán las consecuencias o efectos que las obras o actividades que el peticionario pretenda realizar puedan causar a la salubridad y al bienestar humanos y al medio ambiente", exigiendo para alcanzar estos objetivos que incluyan las cuatro fases siguientes<sup>438</sup>: descripción y establecimiento de las relaciones causa-efecto; predicción y cálculo en su caso de los efectos y cuantificación de sus indicadores; interpretación de los efectos; y previsiones a medio y largo plazo y medidas preventivas de efectos indeseables<sup>439</sup>. En cambio, el contenido del estudio de impacto ambiental sobrepasa, en mucho, estas previsiones<sup>440</sup>.

---

Estudio de Impacto Ambiental se aplicarán el Real Decreto Legislativo 1302/1986 y el presente Reglamento. En cuanto a los demás supuestos a que se refiere el art. 90 de la Ley de Aguas y a los que se aplique la regulación de los arts. 52 y 236 a 290 del Reglamento aprobado por Real Decreto 849/1986, de 22 de abril, dicha regulación se complementará con el art. 6 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y por los arts. 23 y 24 del presente Reglamento". Esta Disposición adicional carece de la naturaleza de normativa básica, ya que el Real Decreto 1131/1988 no tiene este carácter (El artículo único de este Real Decreto dispone, en su apartado segundo, que el Reglamento de desarrollo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que se aprueba "en cuanto desarrollo de la normativa básica establecida en el mencionado Real Decreto Legislativo, se aplicará a la Administración del Estado y, directa o supletoriamente, a las Comunidades Autónomas según sus respectivas competencias en materia de medio ambiente").

<sup>438</sup>Sobre la falta de coincidencia entre el informe de efectos ambientales prevista en el TRLA y en el RDPH y la evaluación de impacto ambiental, *vid.* FUENTES BODELÓN, F., *Aguas continentales y medio ambiente (Derecho hidráulico español y comunitario)*, Madrid, Fundación Mapfre, 1988, el cual pone de relieve que "La definición y fases de la EIA de este apartado no se adaptan a la directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985. Según ella, la evaluación identificará, descubrirá, evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11 los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes: el hombre, la fauna y la flora, el suelo, el aire, agua, clima y paisaje, la interacción entre los factores mencionados anteriormente, los bienes materiales y el patrimonio cultural (art. 3 de la directiva). No hay fases en la directiva y sí contenidos mínimos del estudio de impacto ambiental sobre el que va a versar la evaluación (art. 5 de la Directiva)" (p. 92, nota al pie 92).

<sup>439</sup>Art. 237.2 RDPH. No obstante, este mismo precepto del RDPH prevé que el Organismo de cuenca pueda admitir la redacción de estudios de forma simplificada "si la entidad de las obras o acciones a realizar así lo aconseja", aunque no pormenoriza el contenido mínimo exigible en estos casos, quedando, pues, la comprobación de su suficiencia en orden a alcanzar los objetivos fijados por la normativa, en manos del órgano competente para el otorgamiento de la autorización o concesión. En todo caso, como señala TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 806-807, será necesario que el estudio analice las propuestas y su justificación; las características del territorio afectado; los aspectos del proyecto que pueden alterar el medio; los impactos desfavorables; y las razones que explican la imposibilidad de evitarlos; y las salvaguardas incluidas en la propuesta para la protección del entorno. También el Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico prevé que "en función de la importancia del vertido y de la documentación generada por la planificación hidráulica" puedan aceptarse estudios hidrológicos simplificados o estandarizados por zonas "siempre que la dinámica general del subsuelo que se trate sea suficientemente conocida" (art. 15.3).

Estas evaluaciones simplificadas, en cambio, no se prevén ni en la Directiva 85/337/CEE ni en la legislación estatal de evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, sí figuraban en la propuesta de Directiva de la Comisión de 1980 y también lo hacen en algunas normas autonómicas. Por ejemplo, Castilla y León, en la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales (BOCyL núm. 125, de 29 de junio de 1994; corrección de errores en BOCyL núm. 130, de 6 de julio); e Islas Baleares, en el Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de impacto ambiental (BOCAIB núm. 5, de 10 de febrero de 1986).

<sup>440</sup>El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, modificado mediante Ley 6/2001, de 8 de mayo, incluye entre los contenidos mínimos del estudio de impacto ambiental los siguientes: a) descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales, así como estimación de los tipos y cantidades de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes; b) una exposición de las principales alternativas

Estos informes sobre los posibles efectos nocivos sobre el medio constituyen un trámite esencial del procedimiento autorizatorio, por la decisiva información que aportan en aras a la adopción de la resolución final por parte de la Administración autorizante. Por ello, consideramos que su omisión en los supuestos en que debe realizarse podría provocar la nulidad de pleno derecho del acto administrativo resolutorio<sup>441</sup>.

c) La acreditación de la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento a las normas y objetivos de calidad de las aguas.

Entre las obligaciones que se imponen en el TRLA a quienes pretenden solicitar una autorización de vertido destaca la acreditación ante la Administración Hidráulica competente de la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento a las normas y objetivos de calidad de las aguas<sup>442</sup>. Asimismo, una vez obtenida la autorización, se exige la acreditación ante dicha Administración, con la periodicidad y en los plazos que reglamentariamente se determinen, de las condiciones en que vierten. Se permite que estos datos a acreditar ante la Administración Hidráulica puedan "ser certificados por las entidades que se homologuen a tal efecto, conforme a lo que reglamentariamente se determine"<sup>443</sup>. De este modo, se da entrada al ejercicio privado de funciones públicas a través de estas entidades colaboradoras de la Administración, aunque ello no supone una novedad, pues ya estaban previstas tanto en el RDPH como en el Real Decreto 484/1995, sobre regularización y control de los vertidos -sí lo es, en cambio, el mayor rango normativo que supone su reconocimiento legal-<sup>444</sup>.

d) La documentación acreditativa de la propiedad de los terrenos que hayan de ocuparse o permiso de los propietarios<sup>445</sup>, en caso de no solicitarse la declaración de utilidad pública o la imposición de servidumbre<sup>446</sup>.

---

estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales; c) evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico; d) medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales significativos; e) programa de vigilancia ambiental; f) resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles y, en su caso, informe de las dificultades informativas o técnicas encontradas en la elaboración del mismo (art. 2.1).

<sup>441</sup>Art. 62.1.e) LRJAP modificado mediante Ley 4/1999, de 13 de enero. En este sentido se pronuncia DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, quien, además, señala que el respeto del principio de protección ambiental "*debe hoy considerarse implícito en la interdicción del abuso de derecho en la utilización de las aguas y del desperdicio o mal uso de las mismas, sea cual sea el título en virtud del cual se actúe*", pues "*la sumisión del disfrute del recurso a la salvaguarda de su dimensión ecológica es hoy un principio general de la disciplina del uso del agua en nuestro país*" (pp. 191-192).

<sup>442</sup>Habrà que esperar al desarrollo reglamentario de la Ley para ver cómo se articula esta obligación de acreditación con el resto de documentación exigida por el RDPH para el otorgamiento de la autorización de vertido. En este sentido, 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.*, pp. 104-105, advierte cómo falta concretar en qué medida esta obligación de acreditación supondrá modificar lo ya establecido en el RDPH al regular los trámites, proyectos y estudios necesarios para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido.

<sup>443</sup>Art. 101.3, párrafo segundo, TRLA (*ex art.* 93 LA, modificado por la LMLA).

<sup>444</sup>Al papel de estas entidades nos referimos más adelante en el capítulo XI de la tercera parte de este trabajo.

<sup>445</sup>Véase art. 246.3 RDPH. *Vid.* al respecto la Sentencia del TS de 23 de junio de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 2188), comentada en nota al pie 406 de este mismo capítulo.

e) En el caso de las autorizaciones de vertido que deben obtener las Entidades Locales<sup>447</sup> para el vertido final procedente de su alcantarillado o sistema de saneamiento el art. 101.4 TRLA (ex art. 93 LA, modificado por LMLA), impone la obligatoriedad de acompañar la solicitud de autorización, en todo caso, de un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales<sup>448</sup>. Esta medida debe ser valorada positivamente, por cuanto ninguna Entidad Local podrá ser autorizada para realizar vertidos de sus aguas residuales urbanas, con o sin previa depuración, si no cuenta con un plan de control de los vertidos que se realicen a sus colectores<sup>449</sup>. Desconocemos, sin embargo, cuál es el nivel de cumplimiento en la práctica de esta exigencia<sup>450</sup>. Las Entidades Locales estarán obligadas, además, a informar a la Administración Hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores locales de sustancias tóxicas y peligrosas reguladas en la normativa sobre calidad de las aguas<sup>451</sup>.

### C. Los efectos de la iniciación

La presentación de la solicitud de iniciación del procedimiento por persona interesada produce una serie de efectos jurídicos importantes, tanto para la Administración como para

---

<sup>446</sup>Idéntica previsión se recoge en el art. 13.a) Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

<sup>447</sup>Nótese que el art. 101.4 TRLA (ex art. 93 LA, modificado por la LMLA) se refiere a las "Entidades Locales", con lo cual puede tratarse tanto de un Municipio como de cualquier otro Ente Local, como una Comarca, una Mancomunidad... Recuérdese en este punto que el art. 3 Real Decreto Legislativo 11/1995, de 28 de diciembre, que establece normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para fijar "el ente público representativo de los municipios" a los que corresponda el cumplimiento de las obligaciones fijadas por esta norma, entre ellas el tratamiento, más o menos riguroso, de las aguas residuales urbanas, en diferentes plazos, antes de su vertido a las aguas continentales o marítimas. Por otra parte, destacamos que el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) extiende la obligación de acompañar un Plan de saneamiento y control de vertidos a colectores, no sólo a las solicitudes de autorización de vertido formuladas por Entidades Locales, sino también por Comunidades Autónomas (art. 250).

<sup>448</sup>Señala FANLO LORAS, A., "La reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, núm. 36, marzo 2000, pp. 18-34, trabajo también publicado con el título "La reforma de la Ley de Aguas y las entidades locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes", en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 16, 2000, pp. 325-353 (las citas las hacemos a este último), que con esta exigencia, introducida a partir de la LMLA, se pretende, ante la diversidad de regulaciones y de opciones seguidas por las Comunidades Autónomas, "asegurar que exista un elemento de certeza, concretado en ese Plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales, que identifique al responsable del control", sin que este nuevo requisito y obligación suponga desplazamiento de las previsiones que hayan podido establecer, en cuanto al control de los vertidos industriales a la red de alcantarillado las leyes de saneamiento autonómicas. "La solución es respetuosa con las decisiones organizativas que hayan podido adoptar las CCAA en cuanto a este control de los vertidos industriales a las redes de alcantarillado" (p. 349).

El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos trabajado (versión de marzo de 2002), prevé que en el caso de que las instalaciones de depuración y evacuación necesarias formen parte de un Plan o programa de saneamiento aprobado por otra Administración Pública, se hará constar así en la solicitud (art. 250.1).

<sup>449</sup>RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, p. 65.

<sup>450</sup>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. 106, muestra sus dudas acerca de que esta medida se lleve en realidad a la práctica.

<sup>451</sup>Sobre las sustancias contaminantes, *vid.* el capítulo siguiente.

los administrados. En primer lugar, la solicitud tiene el valor de un acto que inicia el procedimiento para la obtención de la autorización de vertido: el procedimiento se entenderá iniciado a todos los efectos desde la fecha de presentación de la solicitud del particular interesado y ello tiene importancia en la medida en que los expedientes deben resolverse por orden de incoación, comenzarán a correr los plazos a efectos del silencio administrativo<sup>452</sup>... En segundo lugar, iniciado el procedimiento, el solicitante, si bien no es titular de derecho alguno al vertido, tiene derecho a la tramitación, a que la Administración adopte una resolución<sup>453</sup>, tras seguir el procedimiento legalmente establecido a tal efecto. Ello comportará el surgimiento para los interesados de los derechos a participar activamente en su tramitación y desarrollo y para el órgano competente el deber de impulsarlo hasta llegar a la resolución<sup>454</sup>.

#### **IV.4.2.2. La fase de tramitación**

Una vez iniciado el procedimiento mediante la presentación de la correspondiente solicitud -con el contenido y documentación que hemos señalado-, ésta debe ser objeto de tramitación con arreglo a lo establecido en el RDPH, aunque en lo no previsto por éste se aplicará la LRJAP. De acuerdo con el art. 78.1 LRJAP, la Administración deberá realizar de oficio "los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución", sin perjuicio "del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos". Así pues, en esta fase de ordenación del procedimiento tendrán lugar un conjunto de actos de instrucción necesarios para que la Administración disponga de suficientes elementos de juicio, con carácter previo a su pronunciamiento. El RDPH regula con carácter específico una serie de trámites que deben tener lugar en esta fase: información pública, emisión de informes y trámite de audiencia y vista<sup>455</sup>.

#### **A. La información pública como mecanismo de participación funcional**

---

<sup>452</sup>Véase art. 74.2 LRJAP.

<sup>453</sup>*Id.* art. 42.1 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

<sup>454</sup>Véase art. 74.1 LRJAP. Además, si la solicitud fuera incompleta, recuérdese que la Administración deberá requerir al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con apercibimiento de que si no lo hace se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos del art. 42 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

<sup>455</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) que hemos consultado prevé, como novedad, con carácter previo a la información pública y a la emisión de informes, un trámite de informe previo del Organismo de cuenca. Una vez recibida la documentación inicial y examinada por el Organismo de cuenca para comprobar que su contenido se adecúa a las previsiones normativas, el Organismo de cuenca emitirá un informe previo sobre si el futuro vertido es susceptible de autorización, de acuerdo con los criterios establecidos en el art. 100.2 TRLA (*ex* art. 92.2 LA, modificado por la LMLA). En caso de que el informe fuese desfavorable, se podrá denegar la autorización, previo trámite de audiencia al interesado. Si del informe se deriva que el vertido es susceptible de autorización previa introducción de determinadas mejoras o modificaciones en la documentación aportada, se requerirá del interesado su presentación, en el plazo de un mes. Transcurrido ese plazo sin haber presentado la información, se denegará la autorización, decretándose el archivo del expediente. En caso de que el informe sea favorable se proseguirán los restantes trámites (art. 247 RDPH).

Una vez presentada la correspondiente solicitud de autorización y considerada completa por la Administración la documentación, se someterá a información pública<sup>456</sup> por un plazo de 30 días, mediante anuncios<sup>457</sup> insertos en el BOP y en los tabloneros de anuncios de los Ayuntamientos de los términos municipales afectados por las obras (art. 247.1 RDPH)<sup>458</sup>. El anuncio expresará las circunstancias fundamentales de la petición y, en su caso, de la solicitud de declaración de utilidad pública o de imposición de servidumbre (art. 247.2 RDPH). A continuación, en caso de haber reclamaciones se dará traslado al peticionario, el cual podrá alegar lo que a su derecho convenga en un plazo de 10 días (art. 247.3 RDPH)<sup>459</sup>.

Merece destacarse la importancia de la inclusión, con carácter preceptivo, de un trámite de información pública, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de vertido. Es ésta una técnica de participación funcional que permite canalizar la intervención de los ciudadanos o grupos representativos de intereses en el procedimiento decisorio<sup>460</sup> y cuya introducción en este ámbito debe ser resaltada, máxime cuando la legislación de procedimiento administrativo no exige con carácter general este trámite<sup>461</sup>. De este modo, se facilita que la Administración tenga presentes la pluralidad de intereses sociales existentes al respecto en un tema de tanta envergadura como el de los vertidos, cuya

---

<sup>456</sup>Como ha establecido el TS, por ejemplo, en la Sentencia de 14 de noviembre de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Montalvo; Aranzadi 8461) "*El trámite de información pública afecta a un grupo indeterminado de personas e intereses, siendo su finalidad totalmente diversa a la del trámite de audiencia, que afecta a personas e intereses singulares*" (fundamento jurídico 4º).

<sup>457</sup>De acuerdo con el art. 86.2 LRJAP, el anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones.

<sup>458</sup>La exigencia de un trámite de información pública en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido ya se recogía en el RPAC, cuyo art. 11, apartado segundo, exigía a las empresas que realizasen vertidos en un cauce público de aguas residuales, que evitasen el vertido en cuestión o que, antes de efectuarlo, las aguas fueran depuradas, a cuyo efecto, aquellas empresas venían obligadas a presentar a la Confederación o Servicio Hidráulico correspondiente, "un proyecto de depuración, suscrito por un técnico autorizado, que se someterá a información pública...". También el art. 2 Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales, recogía esta exigencia de información pública.

<sup>459</sup>También el art. 17 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico recoge la necesidad de este trámite de información pública por un plazo de 30 días, mediante anuncios en el BOCAN y en los tabloneros de anuncios de los Ayuntamientos de los municipios afectados. Como aspecto novedoso, el apartado segundo de este precepto, además de este trámite de información pública, prevé que, una vez examinada la documentación de la solicitud y encontrada conforme, se someta a un trámite de audiencia: "Si en la petición se solicitase la imposición de servidumbre o la declaración de utilidad pública, habrá de conferirse necesariamente trámite de vista y audiencia, durante un plazo de diez días, al propietario de los terrenos afectados, de tal modo que pueda manifestar cuanto estime oportuno en defensa de sus intereses".

<sup>460</sup>Sobre la participación ciudadana en materia de medio ambiente *vid.* CASTELLÀ ANDREU, J. M., "La participació dels ciutadans en matèria de medi ambient", en CAMPINS ERITJA, M. y PONT CASTEJÓN, I., *Perspectives de Derecho Comunitario Ambiental*, Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1997, pp. 537-555; y JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, pp. 187-207.

<sup>461</sup>El art. 86.1 LRJAP únicamente prevé que "El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento cuando la naturaleza de éste lo requiera, *podrá* acordar un período de información pública". Tampoco la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 recogía con carácter preceptivo este trámite (*vid.* art. 87.1).

afección al medio ambiente parece indiscutible<sup>462</sup>. Ésa es, sin duda, la gran virtualidad del trámite de información pública.

La comparecencia en este trámite no otorga por sí misma la condición de interesado, por lo que quienes formulen alegaciones no adquieren por este simple hecho el derecho a recurrir la decisión final de la Administración<sup>463</sup>. Sin embargo, "tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales"<sup>464</sup>. En efecto, el hecho de que la Administración deba decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo<sup>465</sup>, la obliga a tomar en consideración, bien para aceptarlas, bien para rechazarlas, las alegaciones de los interesados propiamente dichas o las observaciones efectuadas durante el trámite de información pública, con el fin de respetar el principio de congruencia. Por otra parte, la incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento<sup>466</sup>.

La omisión del trámite de información pública, teniendo éste carácter preceptivo, constituirá un vicio de forma que determinará la anulabilidad del acto administrativo resolutorio del procedimiento que se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 63.2 LRJAP<sup>467</sup>. En efecto, se trata de un trámite cuya omisión daría lugar a la indefensión de los

---

<sup>462</sup>Las implicaciones ambientales de gran número de autorizaciones administrativas, obras, programas y proyectos, e incluso planes concretos, ha provocado que gran número de normas sectoriales incorporen la necesidad de trámites de información pública, en que los ciudadanos puedan formular las alegaciones y observaciones que estimen convenientes, aportando así puntos de vista a tener en cuenta por la autoridad administrativa en el momento de decidir sobre una determinada cuestión. Sirvan de ejemplo, a nivel estatal, además del caso de la autorización de vertido en aguas continentales, examinado en el texto, el RAMINP, que, en el procedimiento de otorgamiento de la licencia de actividades clasificadas contempla la apertura de un trámite de información pública "para que quienes se consideren afectados de algún modo por la actividad que se pretende establecer puedan hacer las observaciones pertinentes" [art. 30.2.a)]; la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989) que, cuando regula el procedimiento de elaboración de los planes de ordenación de los recursos naturales, dispone que necesariamente deben incluirse trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios de esta ley; el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, cuyo art. 3 impone el sometimiento del estudio de impacto ambiental al trámite de información pública (*vid.* también arts. 15 y 17 Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental); el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LC, cuyo art. 146.8.b) exige la práctica de un trámite de información pública "en la tramitación de autorizaciones que se refieran a vertidos industriales y contaminantes desde tierra al mar y a las extracciones de áridos y dragados, así como en los demás supuestos en los que se estime conveniente".

<sup>463</sup>Art. 86.3 LRJAP. Como pone de relieve LOZANO CUTANDA, B., "Derecho ambiental administrativo", la virtualidad jurídica del trámite de información pública se ve disminuida "*por el hecho de que no opera como vehículo de legitimación en el procedimiento (...) en contra de lo que habían entendido en ocasiones anteriores los Tribunales*" (p. 106).

<sup>464</sup>Art. 86.3, párrafo segundo, LRJAP.

<sup>465</sup>Art. 89.1, párrafo primero, LRJAP.

<sup>466</sup>Art. 86.3, párrafo primero, LRJAP.

<sup>467</sup>El art. 63.2 LRJAP establece que "el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los

interesados, al impedirse la aportación de elementos de juicio necesarios para que la Administración pueda adoptar su resolución<sup>468</sup>.

## **B. La emisión de informes. La función de coordinación administrativa de algunos informes**

Efectuado el trámite de información pública, a continuación, el Organismo de cuenca recabará los informes que procedan, que pueden ser preceptivos o facultativos<sup>469</sup>. Estos informes tienen como función primordial aportar datos y elementos de juicio al procedimiento administrativo destinado a la obtención de la autorización de vertido que permitan a la Administración otorgante ponderar las circunstancias concretas que concurren en un supuesto determinado, con carácter previo al otorgamiento de tal autorización.

Se configura como informe preceptivo<sup>470</sup> el del IGME<sup>471</sup> cuando sea obligatoria la presentación de un estudio hidrogeológico previo<sup>472</sup>, si bien no se trata de un informe

---

interesados". El TS, en la Sentencia de 18 de octubre de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 8169), ha establecido que la falta de la información pública *"no tiene la trascendencia invalidante de una nulidad 'in radice', pues no hay una absoluta ausencia de procedimiento, quedando reducido a un mero defecto formal, que únicamente producirá la nulidad si se hubiese producido indefensión de los interesados"* (fundamento jurídico 2º, apartado II).

<sup>468</sup>En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", *cit.*, p. 874.

<sup>469</sup>Recuérdese que el art. 83.1 LRJAP, que dispone que "Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes".

<sup>470</sup>Sobre la trascendencia de los informes preceptivos en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de vertidos ha advertido el TS en la Sentencia de 30 de marzo de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Benito S. Martínez Sanjuán; Aranzadi 1836): *"(...) cuando el Órgano jurisdiccional advierte que en la producción de los actos administrativos se han omitido, no se han realizado en el expediente, los Informes preceptivos que han de tenerse en cuenta para alcanzar su fin -principalmente en relación con aquéllos en que interviene la denominada 'discrecionalidad técnica' determinante de una autorización o concesión administrativa, y suponen una 'prueba de cargo' contra el solicitante-, entrañando dicha omisión o irregularidad formal una auténtica disminución real, efectiva y trascendente, de las garantías procedimentales dando lugar con ello a la indefensión del solicitante, entonces es necesaria la previa subsanación de dichos defectos formales que produjeron la aludida indefensión, para que una vez subsanados se pueda dictar con todas las garantías de acierto el acto administrativo procedente"* (fundamento jurídico 1º). Utilizando esta argumentación, el TS declara la improcedencia de la denegación de la autorización de vertido de aguas residuales con base en un informe elaborado sin haberse realizado la toma de muestras en forma reglamentaria: *"es absolutamente preciso que, ante la necesidad de otorgar una verdadera tutela judicial efectiva, proclamada en el artículo 24 de la Constitución, es menester declarar la nulidad de actuaciones administrativas, incluyendo el Informe del Jefe de la División de Lucha contra la Contaminación, base del acto administrativo ahora combatido, así como las operaciones de recogidas de muestras de las aguas residuales que sirvieron para la elaboración de dicho Informe, a fin de que dichas muestras sean obtenidas en la forma reglamentaria y una vez efectuado se emita el Informe que proceda, que ha de servir para dictar el oportuno acto administrativo conforme a derecho"* (fundamento jurídico 2º).

<sup>471</sup>El Instituto Geológico y Minero de España se creó mediante el Real Decreto de 28 de junio de 1910 (Gaceta de Madrid de 29 de junio de 1910), con la denominación de "Instituto Geológico de España", y con la función, entre otras, de "estudio de las condiciones que para que el alumbramiento de aguas subterráneas reúnen las cuencas hidrológicas, y el señalamiento de los puntos más adecuados para efectuar trabajos de investigación" (art. 1). Posteriormente, el Real Decreto de 7 de enero de 1927 (Gaceta de Madrid de 8 de enero de 1927), procedió a su reorganización, cambiando la denominación por la de "Instituto Geológico y Minero de España". Esta denominación vuelve a cambiarse, mediante el Real Decreto 1270/1988, de 28 de octubre (BOE núm. 260, de 29 de octubre de 1988), por el que se fija la estructura orgánica del Ministerio de Industria y Energía, por la de "Instituto Tecnológico Geominero de España". Posteriormente, el Instituto Tecnológico Geominero de España, configurado como organismo autónomo de carácter administrativo en el

vinculante<sup>473</sup>. De acuerdo con el art. 248 RDPH, en el caso de informes preceptivos "no existe objeción cuando pasados quince días y reiterada la petición transcurrieran diez días más sin recibirse respuesta del Órgano requerido"<sup>474</sup>, por lo que, transcurrido este plazo, parece que ante la no emisión del informe por parte del IGME, el procedimiento podría proseguir su curso. Sin embargo, no creemos que deba ser ésta la solución. En efecto, a pesar de que el dictamen del IGME no se configure como un informe vinculante, dada la trascendencia de este informe sobre la decisión administrativa a adoptar, puede considerarse, a nuestro entender, como un informe "determinante" para la resolución del procedimiento. De este modo, si no se emite en el plazo previsto, podrán interrumpirse los trámites sucesivos, en aplicación del art. 83.3 LRJAP, que permite dicha interrupción en el caso de la no emisión de "informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento"<sup>475</sup>. Consideramos, en consecuencia, que la aplicación de este precepto no debe ceñirse única y exclusivamente a los supuestos de informes vinculantes, sino que debe hacerse extensiva a todos aquellos informes que tengan una influencia importante sobre la resolución final del procedimiento y se consideren imprescindibles para resolver, sean o no vinculantes<sup>476</sup>, y consideramos que en el del IGME efectivamente concurren estas

---

Real Decreto 450/1979, de 20 de febrero (BOE núm. 64, de 15 de marzo de 1979, rectificación de errores en BOE núm. 78, de 31 de marzo de 1979), se adscribió al Ministerio de Medio Ambiente -anteriormente, lo estaba al Ministerio de Industria y Energía- (*vid.* art. 2.5 y Disposición adicional 4ª Real Decreto 1894/1996, de 2 de agosto, por el que se adopta la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente -BOE núm. 189, de 6 de agosto de 1996-). En la actualidad, tras el Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos ministeriales (BOE núm. 101, de 27 de abril de 2000; corrección de errores en BOE núm. 109, de 6 de mayo de 2000), este Instituto, denominado ahora Instituto Geológico y Minero, con competencias de investigación, desarrollo tecnológico y asistencia técnica en materia de geología, recursos minerales, aguas subterráneas y geotécnica, está adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría General de Política Científica. Mediante Real Decreto 1953/2000, de 1 de diciembre, se ha aprobado su Estatuto (BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 2000).

<sup>472</sup>Véase art. 258 RDPH.

<sup>473</sup>El RDPH en ningún momento configura el dictamen del IGME como vinculante, por lo que debe ser de aplicación la regla general contenida en el art. 83.1 LRJAP, de acuerdo con la cual, salvo disposición expresa en contrario los informes serán facultativos y no vinculantes. Sobre el carácter no vinculante de este dictamen también se pronuncia SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 92.

<sup>474</sup>El art. 248 RDPH amplía el plazo previsto con carácter general en el art. 83.2 LRJAP, el cual establece que "los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor", plazo a todas luces insuficiente dado el retraso habitual en la emisión de informes por parte de la Administración.

<sup>475</sup>En este mismo sentido, SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", en cuya opinión, dado que el informe del IGME es determinante para la resolución del procedimiento, si no se emite en el plazo previsto, se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos, como reconoce el art. 83.3 LRJAP.

<sup>476</sup>En este sentido, HUESCA BOADILLA, R.; OLIVERA MASSÓ, P.; PIQUERAS BAUTISTA, J. A.; MARROQUÍN MOCHALES, J. L.; MARTÍNEZ MOHEDANO, J. L.; BERMÚDEZ ORIOZOLA, L.; comentario al Título VI de la LRJAP, en AA.VV., *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tomo I, Madrid, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Presidencia, 1993: "(...) el texto no utiliza la expresión 'vinculantes', sino la más amplia 'que sean determinantes para la resolución', lo cual parece indicar que el precepto es aplicable a todo informe que se considere imprescindible para resolver aunque no sea vinculante" (p. 557).

circunstancias<sup>477</sup>. Por lo tanto, en estos casos, el instructor podrá<sup>478</sup> detener el procedimiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, a la espera de la emisión del informe preceptivo y determinante e interrumpir el plazo de los trámites sucesivos<sup>479</sup>.

Aparte de este informe del IGME, son también preceptivos aquellos informes que deban emitir las Comunidades Autónomas en materias de su competencia<sup>480</sup>. En esta línea, algunas leyes sectoriales autonómicas imponen la exigencia del informe de la Administración autonómica en el procedimiento de tramitación de las autorizaciones de vertido, en base a su competencia sobre determinadas materias conexas<sup>481</sup>. En este sentido camina también el TRLA, que refuerza los mecanismos de cooperación interadministrativa entre la Administración Hidráulica estatal y las Administraciones autonómicas. Concretamente, el apartado 3 del art. 25 TRLA (*ex* art. 23 LA, modificado por LMLA) establece que los expedientes que tramiten los Organismos de cuenca en el ejercicio de sus

---

<sup>477</sup>*Vid.* el Dictamen del Consejo de Estado 1030/93, de la Sección Tercera, de 30 de julio de 1993, en el cual se señala que "informe vinculante" e "informe determinante" no son conceptos idénticos, por lo que siendo siempre determinante el vinculante, aquél concepto no se agota con los informes vinculantes.

<sup>478</sup>El art. 83.3 LRJAP utiliza la expresión "podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos", lo que ha planteado la duda de si efectivamente debe interpretarse literalmente y, por tanto, considerar que tiene un sentido optativo, en el sentido de que el instructor puede optar por continuar el procedimiento o paralizarlo, o, por el contrario, en una interpretación no literal, debe considerarse indicativo de una obligación para el instructor. La cuestión tiene una enorme trascendencia, ya que, dependiendo de que se utilice una u otra interpretación, podría haber o no vicio de anulabilidad. Si se estima que el instructor puede continuar el procedimiento o paralizarlo, no cabría apreciar tal vicio. En cambio, si se estima que necesariamente debe paralizar las actuaciones hasta que el dictamen se emita, sí cabría apreciar este vicio. A favor de una interpretación pegada al tenor literal de la norma se muestran HUESCA BOADILLA, R.; OLIVERA MASSÓ, P.; PIQUERAS BAUTISTA, J. A.; MARROQUÍN MOCHALES, J. L.; MARTÍNEZ MOHEDANO, J. L.; BERMÚDEZ ORIOZOLA, L.; comentario al Título VI de la LRJAP, en AA.VV. "Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", tomo I, *cit.*, p. 557, que, partiendo del principio de celeridad que inspira el procedimiento administrativo y con base en el mismo, se inclina por la interpretación favorable a la posibilidad de optar por la suspensión o la continuación de la tramitación. A favor de una interpretación no literal, en cambio, se muestra PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, p. 176, en cuya opinión, aunque el art. 83.3 LRJAP dice que se podrá interrumpir, debe entenderse que ha de interrumpirse, dada la trascendencia de estos informes sobre la decisión a adoptar.

<sup>479</sup>Téngase en cuenta también el art. 42.5.c) LRJAP, modificado mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, que a efectos de la producción del silencio administrativo permite que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender "Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicado a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses". Se plantea aquí una falta de coordinación entre los arts. 42.5.c) LRJAP, que impone que el plazo de suspensión no puede exceder los tres meses y el art. 83.3 LRJAP que, aunque prevé la interrupción del plazo de los trámites sucesivos en el caso de no emisión de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, no fija un plazo máximo para esta interrupción. Podría interpretarse que, en todo caso, el plazo máximo de interrupción será también de tres meses en el art. 83.3 LRJAP. *Vid.* GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad de la Administración*, 2ª edición, Pamplona, Aranzadi, 2000 [1997], p. 460.

<sup>480</sup>En este sentido, también SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 130 y EMBID IRUJO, A., "Usos del agua e impacto ambiental...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 166.

<sup>481</sup>Sobre ello volveremos *infra* en el apartado IV.4.3 de este mismo capítulo.

competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico, "se someterán a informe previo de las Comunidades Autónomas para que manifiesten, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, lo que estimen oportuno en materias de su competencia"<sup>482</sup>. Además, las autorizaciones y concesiones sometidas a dicho trámite de informe previo no estarán sujetas a ninguna otra intervención ni autorización administrativa "respecto al derecho a usar el recurso, salvo que así lo establezca una ley estatal", sin perjuicio de las autorizaciones o licencias exigibles por otras Administraciones Públicas en relación a la actividad de que se trate (por ejemplo, licencia de actividades clasificadas, las autorizaciones de las actividades de valorización y eliminación de residuos o de las actividades productoras de residuos peligrosos, las autorizaciones industriales,...) o en materia de intervención o uso del suelo (licencia municipal de obras). De este modo, se impide que las Comunidades Autónomas, respecto al derecho a usar el agua, puedan exigir una nueva y distinta autorización para aquellas actividades ya autorizadas por las Confederaciones Hidrográficas, pues es a éstas, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, a quienes corresponde dicha competencia, a excepción de que así lo prevea una ley estatal, supuesto en que la duplicidad de autorizaciones o licencias estaría justificada. Paralelamente, se respetan de modo pleno las competencias atribuidas a otras Administraciones públicas y las autorizaciones que en base a ellas puedan ser exigibles<sup>483</sup>.

---

<sup>482</sup>Se recoge así, con carácter general, una técnica que ya estaba prevista en el art. 110.1 RDPH para la tramitación de las concesiones administrativas de aprovechamiento de aguas. Establece este precepto que "Simultáneamente con el trámite de información pública, el Organismo de cuenca remitirá copia del expediente y de los documentos técnicos aportados a la Comunidad Autónoma, para que ésta pueda manifestar en un plazo de tres meses lo que estime oportuno en materias de su competencia. Durante el mismo período se solicitará de otros Organismos los informes que sean preceptivos o que se consideren necesarios para acordar lo más procedente". FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, p. 168, con anterioridad a la reforma del art. 23 LA, ya había señalado que debía darse un alcance general al art. 110.1 RDPH, como medio para conseguir la integración de competencias concurrentes de las Confederaciones Hidrográficas y de las Comunidades Autónomas.

El apartado 4 del art. 25 TRLA (*ex art.* 23 LA, modificado por la LMLA) también prevé la participación en sentido inverso, esto es de las Confederaciones Hidrográficas en actos y planes que las Administraciones autonómicas hayan de aprobar en ejercicio de sus competencias: "Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo en el plazo de dos meses desde que sean consultadas sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. El informe se entenderá favorable si no se emite en el plazo indicado. Igual norma será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las Entidades locales en el ámbito de sus competencias. No será necesario el informe previsto en el párrafo anterior en el supuesto de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo por la Confederación Hidrográfica".

<sup>483</sup>Como ha advertido FANLO LORAS, A., "La reforma de la Ley de Aguas...", *cit.*, "Distinguir cuándo estamos ante una autorización o licencia que duplica ilegítimamente la autorización o concesión demanial otorgada por el Organismo de cuenca o cuándo ante una autorización complementaria, necesaria y legítima no es tarea fácil a priori" (p. 334). En su opinión, algunas de las autorizaciones complementarias de las Comunidades Autónomas en materia de pesca fluvial consideradas conformes por el TC en las Sentencias 15 y 110/1998, "son discutibles desde la perspectiva de la articulación procedimental del ejercicio de competencias concurrentes" (p. 334).

Estos informes permiten que otra Administración Pública -la autonómica- distinta a la que tramita el procedimiento -la estatal- pueda expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, con carácter previo al ejercicio de la competencia por los Organismos de cuenca, enlazándose de este modo las diferentes competencias implicadas. Estamos, por tanto, ante un claro ejemplo de integración de competencias de distintas Administraciones en un procedimiento único, fórmula que posibilita la articulación de las competencias sectoriales autonómicas en la gestión del agua<sup>484</sup>. Por ello, los informes asumen una función coordinadora interadministrativa muy importante en un ámbito, como el de los vertidos, en que aparecen involucrados diferentes intereses públicos. No se precisa, sin embargo, el carácter de estos informes, por lo que, a la vista de la regulación general contenida en la LRJAP<sup>485</sup>, debe entenderse que no tienen carácter vinculante. Tampoco se fija por la ley el plazo máximo que las Comunidades Autónomas tendrán para elaborar el informe solicitado por los Organismos de cuenca, sino que se remite esta cuestión a un reglamento posterior<sup>486</sup>.

De no recabarse el informe autonómico, estaríamos ante un trámite esencial del procedimiento, del que resultaría la nulidad de pleno derecho del acto autorizatorio<sup>487</sup>. La omisión de este trámite, además de impedir la participación de otras Administraciones con competencias concurrentes en la materia, afectaría a la legalidad material del acto, ya que la Administración únicamente podrá otorgar o denegar la autorización de vertido valorando los diferentes intereses en presencia. En cuanto a los efectos que tiene la falta de emisión en plazo de estos informes<sup>488</sup>, el art. 83.4 LRJAP, permite proseguir las actuaciones y establece que el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la

---

<sup>484</sup>FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, p. 167.

<sup>485</sup>*Vid.* art. 83.1 LRJAP.

<sup>486</sup>El Grupo Parlamentario Mixto, durante la tramitación de la LMLA en el Congreso presentó una Enmienda -la núm. 50-, en la que se proponía modificar el apartado tercero del art. 23 del Proyecto de Ley de modificación de la LA para fijar por ley el establecimiento del plazo máximo que las Comunidades Autónomas tendrán para elaborar el informe solicitado por los Organismos de cuenca: "... se someterán a informe previo de las Comunidades Autónomas, en el plazo de dos meses desde que sean consultadas para que manifiesten lo que estimen oportuno en materias de su competencia en los supuestos que reglamentariamente se determinen. En la elaboración del informes serán oídas las Entidades Locales afectadas o interesadas..." (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, núm. 171-8, 6 de julio de 1999, p. 86).

<sup>487</sup>Así lo entiende buena parte de la doctrina. *Vid.*, entre otros, FANLO LORAS, A., "Disposiciones generales...", en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.), "La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *cit.*, p. 242; y GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, p. 60. En cambio, GÓMEZ PUENTE, M., "La inactividad de la Administración", p. 458, entiende que la falta de informes preceptivos, sin perjuicio de la responsabilidad del personal responsable, constituye un vicio formal que ocasionalmente puede provocar la anulabilidad de la resolución que se dicte.

<sup>488</sup>Para GÓMEZ PUENTE, M., "La inactividad de la Administración", *cit.*, la pasividad administrativa a la hora de emitir informes que tienen una clara función de coordinación y articulación de competencias "*además de suponer una renuncia de la propia competencia, lo que ya de por sí es legalmente inadmisibile (...) afecta negativamente a la funcionalidad global del sistema lo que constituye una realidad preocupante desde el punto de vista político y organizativo*" (p. 460).

correspondiente resolución<sup>489</sup>. Sin embargo, en la medida en que calificamos estos informes como determinantes para la resolución del procedimiento -como creemos que efectivamente debe hacerse, por la influencia decisiva que tienen en la resolución final del procedimiento- ello resulta contradictorio con lo establecido en el art. 83.3 LRJAP. Este artículo permite que pueda interrumpirse el plazo de los trámites sucesivos "en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento". Con arreglo a lo dispuesto en el art. 42.5.c) LRJAP, tras la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, esta interrupción no podrá exceder de tres meses. En efecto, este precepto permite suspender el transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución, por el tiempo que medie entre la petición y la recepción del informe, "cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración". Transcurrido el plazo de tres meses, se reanudará el cómputo del plazo para resolver<sup>490</sup>.

Aunque el art. 25 TRLA (*ex art. 23 LA*, modificado por la LMLA) recoge el trámite de informe preceptivo de las Comunidades Autónomas, en materias de su competencia, en los expedientes de los Organismos de cuenca, se omite, en cambio, toda referencia al trámite de informe previo de las Entidades Locales, aun cuando ello viene exigido expresamente por LBRL, tras la última reforma introducida por la Ley 11/1999, de 21 de abril<sup>491</sup>. En efecto, el art. 58 LBRL, en el nuevo párrafo introducido al final de su apartado segundo, establece, como exigencia derivada del reconocimiento constitucional de la autonomía local, que "en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo<sup>492</sup> de los Municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público<sup>493</sup>, de acuerdo con lo establecido en los arts. 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Con esta nueva previsión se hace efectivo, tal y como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, "el principio general consagrado por la

---

<sup>489</sup>Sin embargo, esta facultad debería ejercerse con mesura y sería razonable tener en cuenta este informe, aunque sea extemporáneo, por los datos y elementos que puede aportar para garantizar el acierto de la resolución final. En este sentido, HUESCA BOADILLA, R.; OLIVERA MASSÓ, P.; PIQUERAS BAUTISTA, J. A.; MARROQUÍN MOCHALES, J. L.; MARTÍNEZ MOHEDANO, J. L.; BERMÚDEZ ORIOZOLA, L.; comentario al Título VI de la LRJAP, en AA.VV., "Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", tomo I, *cit.*, p. 560.

<sup>490</sup>GÓMEZ PUENTE, M. "La inactividad de la Administración", *cit.*, p. 460, entiende que, en estos casos, si no se emite el informe pero se resuelve en plazo, la resolución será nula o anulable por defecto de forma.

<sup>491</sup>Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999).

<sup>492</sup>Se entiende que es un informe no vinculante por la remisión efectuada en este mismo precepto a los arts. 82 y 83 LRJAP.

<sup>493</sup>Podría plantearse la duda acerca de si el informe previo de los Municipios también debe emitirse en aquellos supuestos en que sea el propio Municipio solicitante de la concesión o autorización administrativa relativas al dominio público el que deba informar por encontrarse en su territorio dicho dominio público. A nuestro entender, en estos casos estaría justificada la no emisión del informe. En cualquier caso, durante el procedimiento de otorgamiento de la autorización o concesión administrativa podría hacer las alegaciones u observaciones que considerase conveniente.

jurisprudencia del TC de garantizar el derecho a participar de los Entes locales en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito de interés respectivo"<sup>494</sup>. Por ello, es reprochable que el legislador estatal no aprovechara la reforma de la LA realizada en el año 1999 para introducir esta nueva previsión ahora contenida en la LBRL, máxime cuando la Ley 11/1999 ya había aparecido publicada en el BOE un mes antes (22 de abril de 1999) de que se publicara el Proyecto de Ley de modificación de la LA en el BOCG (24 de mayo de 1999). Esta omisión, probablemente, desencadenará en la práctica en un olvido de los Entes Locales en la tramitación de los procedimientos de otorgamiento de todas aquellas concesiones o autorizaciones, que como la de vertido, suponen usos sobre el dominio público hidráulico<sup>495</sup>.

Además de estos informes preceptivos, de acuerdo con el art. 82.1 LRJAP, la Administración Hidráulica podrá solicitar los que juzgue necesarios para resolver el procedimiento, fundamentando la conveniencia de reclamarlos y concretando en la petición el extremo o extremos acerca de los que se solicita<sup>496</sup>. El plazo para la emisión de los informes facultativos es de 15 días, pudiendo proseguirse las actuaciones de no recibirse en tal plazo<sup>497</sup>.

### **C. El trámite de audiencia y vista**

Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de dictar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados para que en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que consideren pertinentes<sup>498</sup>. Se podrá prescindir de este trámite de audiencia "cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras

---

<sup>494</sup>FANLO LORAS, A., "La reforma de la Ley de Aguas...", *cit.*, pone de relieve que "La virtualidad del artículo 58.2 LBRL es que generaliza la aplicación de esta técnica a las Entidades locales en relación con la utilización de dominio público de titularidad de otras Administraciones Públicas. Ello tiene una extraordinaria importancia y obliga, asimismo, a reinterpretar todas aquellas regulaciones sectoriales que no contemplan este tipo de participación de los entes locales (aguas, costas, carreteras, minas, etc.)" (pp. 340-341).

<sup>495</sup>El Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) que hemos consultado prevé, sin embargo, en el art. 248, que "El Organismo de cuenca recabará, de forma simultánea, los informes que procedan, de la Comunidad Autónoma o de otros Organismos".

<sup>496</sup>A estos efectos, el art. 17.4 Decreto 174/1994, de 29 de julio, de la Comunidad canaria, por ejemplo, prevé que "El Consejo Insular podrá solicitar informes, con carácter no vinculante, de las Consejerías competentes en materia de aguas y de medio ambiente", en cuyo caso, "de no evacuarse los informes en el plazo de 15 días, podrán proseguirse las actuaciones, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera incurrir el causante de la demora".

<sup>497</sup>Véase art. 248 RDPH. También art. 83.3 LRJAP.

<sup>498</sup>Art. 84 LRJAP. Esta puesta de manifiesto al interesado del procedimiento instruido, cuya finalidad es facilitarle las actuaciones practicadas hasta ese momento para que pueda, si quiere, presentar nuevas alegaciones, documentos o justificantes, como ha señalado FANLO LORAS, A., "Disposiciones generales...", en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), "La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *cit.*, "constituye un instrumento de publicidad de la actuación administrativa, formalmente definido, manifestación específica del derecho genérico de acceso a los documentos administrativos que incluye los expedientes administrativos en curso en los que los ciudadanos tengan la condición de interesados" (p. 244).

alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado"<sup>499</sup>, si bien el RDPH impone la obligatoriedad del mismo "siempre que existan reclamaciones"<sup>500</sup>. Ultimado este trámite, se dictará la resolución que proceda. La omisión de este trámite, de acuerdo con la jurisprudencia del TS, dará lugar a la anulabilidad del acto administrativo cuando se constate que la misma ha producido una auténtica situación de indefensión<sup>501</sup>. Por el contrario, si el particular interesado ha tenido la oportunidad de formular alegaciones, presentar documentos, consignar datos y aportar pruebas a través de los distintos escritos y recursos presentados,... no podría afirmarse la existencia de una situación de indefensión, al haber disfrutado de posibilidades de conocimiento y defensa de eficacia equivalente<sup>502</sup>.

#### **IV.4.2.3. La fase de resolución**

Una vez ultimado el expediente y evacuado el trámite de audiencia y vista, la Administración Hidráulica competente, a la vista de todos los datos que obran en su poder, procederá a dictar la resolución que proceda, que podrá denegar u otorgar la autorización<sup>503</sup>.

En caso de denegación, la Administración deberá motivar su resolución<sup>504</sup> e incluir las razones de hecho y de derecho en cuya virtud ha optado por una resolución negativa del procedimiento.

En caso de otorgamiento, la legislación de aguas ha introducido un trámite previo al acto administrativo resolutorio, por el que se someten las condiciones de la autorización al presunto autorizatario para su aceptación o la formulación de los reparos que estime convenientes<sup>505</sup>. En efecto, el RDPH prevé que se dará previamente conocimiento al

---

<sup>499</sup>Art. 84.4 LRJAP. Asimismo, el apartado tercero del art. 84 LRJAP dispone que "Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite".

<sup>500</sup>Art. 249 RDPH.

<sup>501</sup>*Vid.* GÓMEZ PUENTE, M., "La inactividad de la Administración", pp. 478-479.

<sup>502</sup>*Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del TS de 14 de noviembre de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Montalvo; Aranzadi 8461), fundamento jurídico 4º.

<sup>503</sup>Art. 249 RDPH.

<sup>504</sup>El Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico prevé que en todo caso "las resoluciones que se dicten serán motivadas" (art. 17.6). No existe una previsión semejante en el RDPH, pero por aplicación del art. 54 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, debe entenderse que la resolución denegatoria ha de ser motivada. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 131, justifica la necesidad de motivación no sólo en el carácter discrecional del acto administrativo, sino también en su condición de limitativo de derechos e intereses [art. 54.1.a) y f) LRJAP].

<sup>505</sup>La lógica a la que responde la previsión de un trámite en que la Administración pide la conformidad del peticionario con anterioridad a su pronunciamiento, como ha establecido el Consejo de Estado (aunque en un supuesto referido a la concesión de aguas) "*no implica ni puede implicar una torcida y abusiva intención de forzar la aceptación, sino una cautela rigurosamente correcta que le permita enjuiciar preventivamente el fundamento de los reparos que pueda hacer el peticionario (y no es ni mucho menos, insólito que den lugar a modificaciones consiguientes del condicionado proyectado) y, en su caso, la viabilidad misma de la concesión, si el concesionario no la acepta en los términos en que la Administración en uso de sus propias facultades, puede otorgarla*" (Dictamen de 22 de febrero de 1973).

interesado de las condiciones, para que en plazo no superior a quince días manifieste su conformidad o reparo<sup>506</sup>:

- En caso de conformidad, se otorga la autorización, sin necesidad de más trámites<sup>507</sup>.
- En caso de que manifieste algún reparo, el Organismo de cuenca deberá estudiar las observaciones realizadas y las modificaciones propuestas y decidir si las acepta, en cuyo caso, se otorgará la autorización, o las rechaza<sup>508</sup>, supuesto en que se tendrá al peticionario por desistido, aunque en todo caso deberá dictarse resolución expresa<sup>509</sup>.
- En el caso de que requerido personalmente el interesado, no respondiera en el plazo señalado, también se le tendrá por desistido, aunque, igual que en el caso anterior, dictándose resolución expresa<sup>510</sup>.

---

<sup>506</sup>Art. 249 RDPH. *Vid.* también con igual contenido el art. 17.5 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio. Un trámite similar se prevé en el procedimiento de otorgamiento de concesiones de aguas. El art. 116 RDPH prevé que se notifiquen al peticionario las condiciones en que puede otorgarse la concesión, para que en el plazo de quince días manifieste su conformidad con las mismas o formule las observaciones que estime pertinentes. Si el peticionario acepta las condiciones propuestas, el Organismo de cuenca otorgará la concesión de acuerdo con las mismas; si formula observaciones y el Organismo de cuenca las acepta, se otorgará la concesión y si no las acepta, fijará un plazo de 8 días para que las acepte de plano, advirtiéndole que, de no hacerlo o no contestar en el plazo indicado, se procederá a denegar su petición. Si el interesado no contesta al ofrecimiento de condiciones en el plazo indicado, se reiterará aquél de nuevo, para que lo haga en el plazo de diez días, con la advertencia de que, en caso de no contestar, se entenderá que desiste de la petición de la concesión. También se incluye un trámite similar en el art. 67 LC, el cual prevé que "Previamente a la resolución sobre la solicitud de la concesión habrá información pública y oferta de condiciones de la Administración del Estado al peticionario, sin cuya aceptación no será otorgada..." (*vid.* también art. 133.1 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo; esto se concreta en el art. 146, apartados 11 y 12, Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, que prevén que "En caso de que se decida acceder al otorgamiento de la concesión, se comunicarán al peticionario las condiciones en que podría serle otorgada aquélla, dándole un plazo de diez días para que manifieste si las acepta. Si no hiciera manifestación alguna en tal plazo, o no aceptara las condiciones ofertadas, se declarará concluido el expediente por desistimiento del peticionario, con pérdida de la fianza constituida. En caso de ser aceptadas las condiciones en el plazo estipulado, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo resolverá, discrecionalmente, sobre el otorgamiento de la concesión. Si se produce el otorgamiento, la resolución se publicará en el BOE." *Vid.* también los apartados 5 y 6 del art. 150, para los supuestos de otorgamiento de concesiones competencia de las Comunidades Autónomas).

<sup>507</sup>Sin embargo, como indica TOLEDO JÁUDENES, J., en el comentario al art. 92 LA, en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, "la aceptación por el peticionario de la propuesta de resolución (que no se limite a otorgar exactamente lo solicitado) no impide el posterior recurso de aquel contra los condicionamientos impuestos por la Administración" (p. 862).

<sup>508</sup>El RDPH no señala plazo alguno para que el Organismo de cuenca resuelva sobre la aceptación o rechazo de las modificaciones propuestas, ni se prevé tampoco ningún procedimiento para convenir y acercar posiciones entre el interesado y la Administración, aunque éste debería existir, para intentar alcanzar una solución aceptable para ambas partes.

<sup>509</sup>No obstante, en el caso de vertidos en aguas subterráneas, el art. 12 Directiva del Consejo 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979 prevé un supuesto en que la autorización debe denegarse: "si el solicitante (...) con arreglo a los arts. 4 o 5 declarare su incapacidad de cumplir las condiciones establecidas o si la autoridad competente del Estado miembro afectado comprobare dicha imposibilidad". No cabrá, pues, en estos casos, el desestimiento, sino que se exige una resolución denegatoria. *Vid.* al respecto SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 132.

<sup>510</sup>SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 132, entiende que el silencio del interesado, su inactividad no produce el desistimiento, a pesar de lo establecido en el RDPH, sino la caducidad -recogida en el art. 92-, ya que de acuerdo con el art. 90 LRJAP, el desistimiento se formaliza mediante acto voluntario y expreso del interesado y el RDPH únicamente contiene una presunción que, en su opinión, no puede derogar las exigencias, más favorables para el interesado, previstas en la LRJAP.

La previsión de este trámite de aceptación del peticionario en ningún caso priva a la autorización de su carácter de acto administrativo unilateral, toda vez que este trámite se limita a una puesta de manifiesto de las condiciones al solicitante para que se pronuncie al respecto, sin que pueda derivarse del mismo una naturaleza contractual<sup>511</sup>. Es, en todo caso, la Administración la que, a falta de acuerdo sobre las condiciones de otorgamiento de la autorización, adoptará la resolución que considere conveniente, de acuerdo con el interés general, incluyendo los condicionantes que crea oportunos en aras a una efectiva protección ambiental. Ahora bien, todo ello sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnación<sup>512</sup> (vía administrativa o contencioso-administrativa) que asiste al peticionario para rebatir los contenidos de la autorización que no se correspondan con las condiciones del proyecto presentado<sup>513</sup>.

Una vez manifestada la aceptación por parte del solicitante de las condiciones propuestas por la Administración, ésta fijará el contenido de la resolución, que ya hemos analizado con anterioridad<sup>514</sup>.

#### **A. El plazo de resolución y el carácter del silencio administrativo. La inadecuación del silencio positivo**

De acuerdo con la Disposición adicional 6ª TRLA (ex Disposición adicional 8ª LA, introducida por la LMLA), el plazo para resolver y notificar la resolución en los procedimientos de autorización de usos del dominio público hidráulico, será de seis meses -

---

<sup>511</sup>En este sentido TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 862. También SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, en cuya opinión "la eventual existencia de facto de este proceso negociador no supone en modo alguno que la terminación del procedimiento sea convencional: una autorización demanial es un acto administrativo unilateral, sin perjuicio de la necesidad de aceptación por el interesado de las condiciones expuestas en la resolución: se trata de un acto administrativo necesitado de aceptación, sin la cual la autorización no sólo no es eficaz, sino que no llega a nacer a la vida jurídica" (p. 132).

<sup>512</sup>Como ha señalado el Consejo de Estado en el Dictamen de 22 de febrero de 1973, aunque refiriéndose a las concesiones de aguas, que, como hemos visto, incluyen un trámite similar, "la aceptación no hace irrecurrible el acto, ni en base a ella, consiguientemente, puede fundarse una declaración de inadmisibilidad del recurso interpuesto".

<sup>513</sup>La jurisprudencia del TS, aunque en supuestos relativos al otorgamiento de concesiones de aguas, no ha dudado en admitir los recursos presentados por los concesionarios contra los actos de otorgamiento de las concesiones. Así en la Sentencia de 1 de marzo de 1982 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ruiz Sánchez; Aranzadi 1335) establece, en el momento de resolver sobre los motivos de inadmisibilidad del recurso (fundamentados en que el acto no es susceptible de impugnación) alegados por el Abogado del Estado, que "la 'propuesta de concesión', como la denomina el representante de la Administración, es por su forma y por su contenido una resolución propiamente dicha distribuida en un resultando y un considerando, donde expresamente delimita la petición de concesión administrativa formulada por los recurrentes, y así se hizo tanto en la resolución primeramente dictada de 20 mayo 1975, como en la de 26 septiembre del mismo año; sin que otra cosa pueda deducirse de la expresión 'someter a aceptación de los recurrentes', ya que en tales resoluciones la Administración actuó como poder del Estado fijando por acto unilateral y discrecionalmente las condiciones para la explotación de los terrenos públicos a que se refieren ambas resoluciones, integrantes de un acto constitutivo de transferencia limitada a particulares de la posesión sobre terrenos de dominio público" (considerando 1º de la Sentencia apelada). También el Consejo de Estado ha admitido la posibilidad de impugnación en el Dictamen de 22 de febrero de 1973. *Vid.* nota al pie anterior.

<sup>514</sup>*Vid. supra* apartado IV.3.5 de este mismo capítulo.

plazo notoriamente más amplio que el establecido con carácter supletorio en la LRJAP<sup>515</sup>-, iniciándose el cómputo de dicho plazo desde la fecha en que ésta haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación<sup>516</sup>. Este plazo de seis meses ya se

---

<sup>515</sup>En opinión de SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 136, la amplitud del plazo de 6 meses en los procedimientos de autorización de vertido no aparece suficientemente justificada, en la medida en que esta autorización se configura como previa a las licencias que deban otorgar las autoridades locales y a las licencias de establecimiento y traslado de instalaciones industriales. Resulta curioso, sin embargo, que el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos consultado (versión de marzo de 2002) prevé un plazo de un año (art. 249). Si consideramos que la autorización de vertido entra dentro de los procedimientos de autorización de usos del dominio público hidráulico, por cuanto el vertido -como hemos defendido- constituye un uso del dominio público hidráulico, el plazo debe ser de 6 meses, tal como se establece en la Disposición adicional 6ª TRLA (*ex* Disposición adicional 8ª LA, modificada por LMLA). Por lo tanto, el plazo de un año contravendría claramente lo establecido en el art. 42.2 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, con arreglo al cual el plazo máximo en que debe resolverse y notificarse la resolución de un procedimiento "no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea". Ahora bien, esta misma Disposición adicional prevé un plazo de un año para los procedimientos sancionadores "y otras actuaciones referentes al dominio público hidráulico". Probablemente, la inclusión de un plazo de un año en el Proyecto se justifica por la reconducción de los vertidos a "otras actuaciones referentes al dominio público hidráulico", aunque, en nuestra opinión, la interpretación más adecuada es la otra.

<sup>516</sup>*Vid.* art. 42.3 LRJAP, tras la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, aunque el anterior art. 48.4 LRJAP ya establecía que los plazos para iniciar un procedimiento se computarían "a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente" [sobre la interpretación que se dio a este precepto *vid.* por todos AGUADO i CUDOLÀ, V., "El silencio positivo tras el nuevo procedimiento administrativo común", en TORNOS MAS, J. (coord.), "Administración Pública y Procedimiento Administrativo (Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", *cit.*, pp. 177 y ss.]. Este criterio en orden a la fijación del *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo para resolver -aplicable a los procedimientos iniciados a solicitud del interesado como el que nos ocupa, ya que en el caso de procedimientos iniciados de oficio, el cómputo se realiza desde la fecha del acuerdo de iniciación- puede generar no pocos problemas en la práctica, sobre todo cuando el escrito de solicitud se presente en otros registros -*vid.* art. 38.4 LRJAP, también modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero- diferentes al del órgano competente. En el ámbito de la Administración General del Estado la Disposición adicional 15ª LRJAP, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, aporta luz a esta cuestión, entendiéndose por registro del órgano competente para la tramitación de una solicitud "cualquiera de los registros del Ministerio competente para iniciar la tramitación de la misma". Sobre esta problemática *vid.* AMENÓS ÁLAMO, J., "Atención a la nueva regulación del silencio administrativo", en *ECONOMIST&JURIST*, núm. 36, Año VIII, marzo-abril, 1999, pp. 22 y 23. A tal efecto, y para aportar mayor seguridad jurídica al administrado, el nuevo art. 42.4 LRJAP, impone a las Administraciones Públicas la obligación de informar a los interesados "del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente". Se impone, pues, a la Administración la obligación de emitir una comunicación individualizada donde conste la fecha de recepción de la solicitud por el órgano competente. Mediante la Orden de 14 de abril de 1999 se han establecido criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el art. 42.4 LRJAP. Destacamos el contenido mínimo que debe contener la comunicación dirigida al interesado, fijado por el art. 5 de esta Orden: denominación y objeto del procedimiento iniciado por la solicitud; clave o número que identifique el expediente del interesado; especificación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y de la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, a partir de la cual se inicia el cómputo de dicho plazo; efectos que puede producir el silencio administrativo, si transcurre el plazo señalado sin que se haya dictado y notificado la resolución correspondiente; y medios a los que acudir para obtener información sobre el estado de tramitación del procedimiento.

recogía en el párrafo segundo del art. 249 RDPH<sup>517</sup>, aunque se establecía, por ser anterior a la Ley 4/1999, de 13 de enero, que era el plazo máximo para dictar resolución, omitiendo toda referencia a la notificación<sup>518</sup>. Transcurrido este plazo sin haber recaído resolución expresa, deberá entenderse denegada la autorización. La desestimación por silencio administrativo tendrá "los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente". Asimismo, "la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio"<sup>519</sup>, por lo que es posible que la Administración resuelva de forma expresa en sentido positivo, una vez transcurrido el plazo máximo para dictar y notificar la resolución.

El RDPH configura, pues, el silencio como negativo<sup>520</sup>, a pesar de la generalización del silencio positivo efectuada ya en el año 1992 por la LRJAP<sup>521</sup>. Consideramos plenamente

---

Aunque aún es pronto para conocer si en la práctica las Administraciones Públicas cumplirán con esta exigencia legal de emitir la comunicación. En caso de que no exista un cumplimiento generalizado, como ha puesto de relieve PAREJO ALFONSO, L., "Realización del medio ambiente adecuado y procedimiento administrativo", en *Gestión Ambiental*, núm. 4, 1999, "se trasladaría de hecho al interesado la carga de indagación, vía ejercicio del derecho previsto en la letra a) del artículo 35 LRJAP y PAC, de la fecha de ingreso de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver a los efectos de poder efectuar el cómputo preciso para precisar la fecha de vencimiento del plazo máximo legal de resolución" (p. 7, nota al pie 5).

<sup>517</sup>Introducido por el RD 1771/1994, de 5 de agosto.

<sup>518</sup>Aun antes de la Disposición adicional 6ª TRLA (ex Disposición adicional 8ª LA, introducida por la LMLA), en la que se fijan los plazos para resolver y notificar la resolución en los procedimientos regulados en esta ley, a partir de la Ley 4/1999, de 13 de enero, por la que se modifica la LRJAP, debía entenderse que el plazo de seis meses era para dictar y notificar la resolución del procedimiento; así se desprende del nuevo art. 42 LRJAP. En consecuencia, dentro de ese plazo debe realizarse también la notificación de la resolución administrativa. De acuerdo con la Disposición transitoria 2ª Ley 4/1999, de 13 de enero "A los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la presente Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior". No obstante "sí resultará de aplicación a los mismos el sistema de revisión de oficio y de recursos administrativos regulados en la presente Ley". En cuanto al régimen jurídico del silencio administrativo, la Disposición transitoria 1ª, en su apartado tercero, prevé hasta que se lleve a cabo la adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 4/1999, conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido, aunque la forma de producción y los efectos se regirán por lo establecido en la Ley 4/1999. Sobre las Disposiciones transitorias de la Ley 4/1999, véase el trabajo de GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Disposiciones transitorias de la Ley 4/1999", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, pp. 25-34. Sobre la nueva regulación del silencio administrativo, vid. RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La nueva fijación legal de plazos de resolución y de notificación de los procedimientos administrativos y de los efectos del silencio administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 113, 2002, pp. 31-50.

<sup>519</sup>Art. 43.4.b) LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

<sup>520</sup>También el RD 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecúan a la LRJAP las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, opta por el silencio negativo en algunos procedimientos ambientales. Del art. 4.1a) en relación con el Anexo J.2, se desprende el carácter desestimatorio de las solicitudes de autorizaciones relativas al dominio público reguladas, entre otras normas, en la LA.

Con anterioridad a la reforma introducida por el RD 1771/1994, de 5 de agosto, como consecuencia de la adaptación a la LRJAP, el RDPH no contenía referencia alguna al régimen del silencio administrativo, aunque por aplicación de las reglas generales previstas en la LPA, debía entenderse negativo. Como ha puesto de relieve AGUADO CUDOLÁ, V., "El silencio positivo...", cit., "en la legislación sectorial anterior a la LRJPAC no se preveía normalmente esta circunstancia puesto que, siendo en el sistema anterior la regla general el silencio negativo, las normas no tenían la necesidad de mencionar expresamente los efectos desestimatorios" (p. 192). No obstante, el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso de

acertada esta opción<sup>522</sup>. Y ello en base a diferentes argumentos. En primer lugar, así se desprende del art. 43 LRJAP -modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero-, precepto que, aunque recoge como regla general el silencio positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, lo excepciona en diversos supuestos:

- cuando una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario;
- en los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el art. 29 CE;
- en los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público;
- y en los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones<sup>523</sup>.

---

funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de obras hidráulicas, prevé un peculiar régimen de silencio administrativo positivo. De acuerdo con este Real Decreto, es de competencia de la Generalitat de Catalunya "La función ejecutiva de la policía de aguas y cauces en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental bajo el superior control y supervisión del Organismo competente de la administración del Estado", así como "la tramitación de las autorizaciones para vertido en cauces públicos en el territorio de Cataluña no comprendido en la cuenca del Pirineo Oriental". Pero lo realmente novedoso es que, en estos supuestos, "Las correspondientes propuestas de resolución, con su condicionado, se elevarán al Organismo competente de la Administración del Estado y, si transcurrido el plazo de seis meses, no se hubiese comunicado la resolución, se entenderá aceptada la propuesta por silencio administrativo". Sin embargo, tras la aprobación de la LRJAP, consideramos que el contenido de este Real Decreto, por lo que respecta al silencio administrativo, debería adecuarse a lo previsto en la misma. En este sentido EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 59, nota al pie 29.

<sup>521</sup>La propia Exposición de Motivos de la Ley se refiere a ello: "La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del llamado silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto. El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido". El art. 43.2.c) LRJAP, en su redacción originaria preveía los efectos estimatorios del silencio, en los procedimientos iniciados en virtud de solicitudes formuladas por los interesados en los que no hubiera recaído resolución en plazo, en los siguientes supuestos: a) solicitudes de concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo; b) solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes, salvo que la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, en cuyo caso se entenderán desestimadas; y c) en todos los casos, las solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa.

<sup>522</sup>La Disposición adicional 1ª Ley 4/1999, de 13 de enero, en su apartado segundo, establece que "Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el Gobierno adaptará, en el plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley". Asimismo, cabe tener en cuenta lo dispuesto en su Disposición transitoria 1ª, cuyo apartado primero prevé que "Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la presente Ley", y cuyo apartado tercero dispone que hasta que se lleve a cabo la adecuación prevista en el apartado 2 de la disposición adicional primera "conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley".

<sup>523</sup>Con la salvedad prevista en el art. 43.2 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ya que "cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo".

Nos interesa especialmente la tercera excepción prevista al régimen general de silencio positivo, que lo excluye cuando "se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público", dicción en que, como se observa, se manejan diversos conceptos jurídicos indeterminados<sup>524</sup> ("facultades", "dominio público", "servicio público"), de cuya interpretación dependerá nada menos que la consideración de una solicitud como estimada o desestimada. Se trata, en consecuencia, de aproximarnos a la inteligencia de estos conceptos, con el objeto de determinar si en el caso de las autorizaciones de vertido nos hallamos ante un procedimiento administrativo en que la ausencia de resolución expresa de la Administración lleva aparejada la denegación de lo solicitado. Cuestión primordial a estos efectos es discernir si mediante las autorizaciones de vertido se transfieren "facultades relativas al dominio público"<sup>525</sup>. ¿Cómo debe interpretarse esta expresión? La respuesta de la doctrina no se ha hecho esperar, aunque eso sí, dista mucho de ser unánime. Así, para SAINZ DE ROBLES, el silencio debe ser negativo en el caso de las autorizaciones y concesiones relativas al dominio público<sup>526</sup>. SANTAMARÍA PASTOR, en cambio, desde la perspectiva de los usos del dominio público, entiende que el silencio negativo "no abarca los supuestos de uso común, ya sea general o especial, refiriéndose sólo a las hipótesis de uso privativo"<sup>527</sup>, con lo cual parece

---

<sup>524</sup>Esta expresión ya se recogía en la redacción originaria de la LRJAP. Sobre el peligro de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados para delimitar el ámbito de actuación del silencio positivo advierte GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Civitas, 1994, p. 140. Sobre la inseguridad en la aplicación de los criterios delimitadores del sentido del silencio advierte también PAREJO ALFONSO, L., "El silencio administrativo en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.), *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, vol. I, Madrid, Civitas, 1993, pp. 574-575.

<sup>525</sup>Únicamente vamos a centrarnos en la interpretación de las facultades relativas al dominio público, por ser éste el supuesto que nos interesa especialmente a la hora de determinar el silencio administrativo en las autorizaciones de vertido, no siendo relevante, a estos efectos, el alcance de las facultades relativas al servicio público. De todas formas, señalamos que la doctrina ha interpretado este último concepto restringidamente. Así, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., y otros *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Libros Jurídicos Carperi, 1993, reserva el silencio negativo para una concepción estricta del servicio público, que quedaría limitada, por tanto, a las actividades formalmente publicadas o declaradas normativamente como tal servicio público (p. 172). También GARRIDO FALLA, F., en GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., "Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)", *cit.*, p. 192, se inclina por una interpretación restrictiva de este concepto, sin extensión a los servicios virtuales o impropios. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *cit.*, considera que debe partirse de una concepción estricta y "entender el servicio público monopolizado de iure, es decir, que la titularidad del mismo pertenezca a una entidad pública", ya que en otro caso "el concepto podría ser tan amplio que la excepción prevista en el referido apartado b) se convertiría de hecho en la regla general" (p. 138). Por su parte, GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, "Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", *cit.*, p. 614, señalan como ejemplos de supuestos a los que resultase de aplicación el silencio negativo, las solicitudes de licencias de taxis, las de instalación de veladores en la vía pública o las de toldos en las playas. *Vid.* al respecto, ampliamente, AGUADO i CUDOLÀ, V., *Silencio Administrativo e Inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2001, pp. 388-400.

<sup>526</sup>SAINZ DE ROBLES, *El silencio administrativo en la Ley 30/1992*, Tapia, 1993.

<sup>527</sup>SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", *cit.*, pp. 172-173.

que se limita la excepción al caso de las concesiones administrativas. En nuestra opinión, más acertada es la posición de AGUADO CUDOLÀ, en cuya opinión la imposibilidad de transferencia de facultades a través del silencio positivo no se agota en los posibles usos privativos y usos anormales, sino que se extiende también a determinados usos comunes especiales que, por sus peculiares características, parecen difícilmente compatibles con la técnica del silencio positivo<sup>528</sup>. En efecto, consideramos que la exclusión de la operatividad del silencio positivo debe extenderse a todos aquellos usos que impliquen modificaciones o alteraciones significativas del dominio público, ya sean usos comunes especiales o privativos.

Esta argumentación nos llevaría a la imposibilidad de aplicación de la técnica del silencio positivo en el caso de las autorizaciones de vertido, por el uso intensivo del dominio público hidráulico que normalmente llevan aparejados los vertidos y por el poder de degradación ínsito en los mismos -si bien éste varía en función de la cantidad y características de las sustancias contaminantes que contienen-. Por consiguiente, creemos que el legislador debería hacer uso de la excepción prevista por el art. 43.2 LRJAP ("los interesados podrán entender estimados por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o normas de derecho comunitario establezca lo contrario") para evitar el juego del silencio positivo en estos supuestos<sup>529</sup>.

En segundo lugar, es la solución acorde con la naturaleza jurídica de la autorización de vertido que defenderemos. Tal como argumentaremos, la autorización de vertido no responde al concepto tradicional de autorización administrativa forjado por RANELLETI como derecho preexistente, sino que se trata de una institución a caballo entre la autorización y la concesión, cuya naturaleza es constitutiva (el que solicita la autorización no es titular de derecho alguno al vertido). Además, exige la imposición de un condicionamiento previo por parte de la Administración competente en el que se fijan las condiciones en que un vertido será permisible. Por lo tanto, en la medida en que la autorización condiciona y modula significativamente la realización de vertidos a las aguas, el silencio únicamente podrá ser negativo<sup>530</sup>. Además, no puede olvidarse la dificultad de

---

<sup>528</sup>AGUADO i CUDOLÀ, V., "El silenci administratiu en el Reglament d'obres, activitats i serveis: llicències presumptes i comunicació prèvia", en FONT LLOVET, T. (coord.), *Dret Local*, Barcelona, Marcial Pons, 1997, p. 226. También en "Silencio Administrativo e Inactividad. Límites y técnicas alternativas", *cit.*, pp. 402-403.

<sup>529</sup>En este sentido CHAZARRA NAVARRO, E., "Modificaciones a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero", en *Revista General de Derecho*, núm. 656, 1999, p. 5333.

<sup>530</sup>En este sentido SANZ RUBIALES, "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, el cual pone de relieve que "los interesados no tienen un derecho preexistente cuyo ejercicio la autorización simplemente levanta, sino que ésta condiciona y modula el ejercicio de los derechos sobre el dominio público. No se trata de un acto simplemente declarativo, porque impone condicionamientos a los vertidos; de ahí que la única solución posible sea reconocer el carácter desestimatorio del silencio, de acuerdo con el art. 43.2.b) LAP" (p. 137). Señala este autor que el reconocimiento de efectos positivos al silencio de la Administración en esta materia supondría el surgimiento de un acto administrativo nulo de pleno derecho. El art. 62.1.f) LRJAP (precepto modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero) declara que son nulos de pleno derecho "los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no se tienen los requisitos esenciales para adquirirlos".

aplicar el silencio positivo en el ámbito de las autorizaciones en que existe un amplio grado de discrecionalidad técnica<sup>531</sup>.

En tercer lugar, por el propio objetivo de protección del medio ambiente a que responde la autorización de vertido. Como hemos visto, la autorización es una materialización del principio de prevención que rige en el Derecho ambiental cuyo objeto primordial es prevenir el daño ecológico antes de su producción<sup>532</sup>. Dificilmente casa con este objetivo la adquisición, nada menos, de la posibilidad de contaminar las aguas por silencio administrativo positivo sin que la Administración haya procedido a un control administrativo preventivo del cumplimiento de la regulación vigente en materia de vertidos<sup>533</sup>. Por ello, no puede ser compatible la institución del silencio positivo con la autorización de vertido u otras autorizaciones administrativas previstas en la legislación sectorial ambiental supeditadas al establecimiento de un condicionamiento previo<sup>534</sup>.

---

<sup>531</sup>FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., "Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 127, 1992, considera que el silencio positivo no puede extenderse a las autorizaciones discrecionales o sujetas a condición, término o modo, a las autorizaciones-programa o en función de programa (autorizaciones operativas), que no sólo realizan una función de control o comprobación, sino que pretenden encauzar y orientar positivamente la actividad de su titular, o a las autorizaciones para el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o patrimoniales: "*Lo común en todos estos supuestos es la inexistencia de auténticos derechos subjetivos preexistentes en el particular, de modo que el derecho (y no sólo el ejercicio) nace o se perfecciona por virtud del acto administrativo (en pureza, no estamos ante auténticas y puras autorizaciones, sino ante figuras intermedias entre la autorización y la concesión) y éste va precedido por actividades administrativas que no se circunscriben a la simple constatación o control, sino que implican simultáneamente actividades de programación, planificación o disciplina de una actividad. Cuando estas actividades son de forzosa realización, es claro, a mi juicio, que no resultaría procedente el silencio positivo autorizante. Pero, por el contrario, en las autorizaciones-programa (y en las sujetables a condición, término o modo, en general), si el condicionamiento es sólo una posibilidad y una operación inexcusable, el transcurso del plazo debiera ser bastante para aplicar el silencio positivo, obteniéndose por su virtud una autorización pura e incondicionable*" (p. 124).

<sup>532</sup>En opinión de JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, "*El principio de prevención debiera atemperar principios del Derecho administrativo que trasladados sin más a la esfera ambiental pueden dar lugar a mayores problemas que aquellos que se pretenden resolver. Así, por ejemplo, la agilización en la obtención de licencias o autorizaciones en aras de la eficacia puede conculcar la correcta ponderación de los intereses en presencia*" (p. 246).

<sup>533</sup>Ya en el año 1965 el profesor MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo y actividad autorizante", en *Revista de Administración Pública*, núm. 48, 1965, puso de manifiesto la inadecuación de la técnica del silencio en el campo de las autorizaciones, ya que el silencio positivo "*sólo puede tener el sentido de inejercicio de potestades prohibitorias durante el período en que se prevé legalmente que puede utilizarse*", en tanto que "*las autorizaciones propiamente dichas, otorgadas a los particulares, exigen, por el contrario, inexcusablemente la constatación por la Administración de la concurrencia de las circunstancias precisas para el ejercicio de unas determinadas actividades*" (p. 209). También la jurisprudencia advertía de "*la intrínseca dificultad de adaptar la solución positiva del silencio a la mecánica autorizatoria en cuanto la delimitación de los derechos, la ponderación y la valoración de los intereses en conflicto no puede en muchas ocasiones ser soslayada sin incurrir en graves consecuencias*" [por ejemplo, las Sentencias del TS de 28 de enero de 1974 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín; Aranzadi 653), considerando 2º; de 25 de mayo de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín; Aranzadi 2739), considerando 3º y 4º; y de 4 de diciembre de 1975 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Paulino Martín Martín; Aranzadi 4473), considerando 5º de la Sentencia apelada.

<sup>534</sup>En este sentido se pronuncia también PAREJO ALFONSO, L., "Realización del medio ambiente...", *cit.*: "*En todo caso, la valoración de la técnica del silencio desde el punto de vista del medio ambiente pone crudamente de relieve sus insuficiencias, derivadas de la simplicidad de sus respuestas -sí o no-, que deja*

Si bien el silencio debe ser positivo en aquellos supuestos de autorizaciones en que la resolución administrativa se limite a un pronunciamiento simplemente estimatorio o desestimatorio de la solicitud, sin más matices, no debe suceder lo mismo en aquellos otros en que se requiere una actuación positiva de la Administración, por estar la estimación sujeta al establecimiento de una serie de condiciones previas<sup>535</sup>. En efecto, en caso de otorgarse por silencio administrativo la autorización, una respuesta simplemente afirmativa, un "sí", dejaría al particular solicitante en una situación de indefinición<sup>536</sup>, a la par que podría peligrar el interés general. De poco vale el "sí", si no viene acompañado del "según", "cómo", "cuándo" y "dónde", cuando está en juego la preservación del medio ambiente y cuando la autorización de una determinada actividad depende precisamente de la adecuación a los límites en concreto que fije la Administración sobre la base de un determinado proyecto, atendiendo al interés general y a la luz de la normativa aplicable<sup>537</sup>.

En cuarto lugar, porque en las autorizaciones de vertido se sobrepasa el marco de la estricta relación bilateral Administración autorizante-sujeto autorizatario, ya que sus repercusiones no se materializan únicamente en el titular de las mismas, sino que entran en juego

---

*fuera la entera gama de las más matizadas y pertinentes encuadrables en la fórmula 'sí, pero según y cómo'. Esta limitación consustancial de la técnica en cuestión la hace inidónea en la materia que nos ocupa. A la vista del orden constitucional, resulta difícil no considerar justificado, en efecto, que en la ordenación de los procedimientos cuyo objeto sea la evaluación y declaración del impacto ambiental y, en general, la preservación del medio ambiente -de las que dependen los límites en concreto del derecho o los derechos sobre cuya base pretendan ejecutarse determinados proyectos- el legislador se vea prácticamente compelido a hacer uso de la posibilidad de la exclusión del sentido positivo del silencio, es decir, a establecer expresamente su sentido negativo" (p. 7). Vid. también de este autor "El silencio administrativo...", cit., p. 577. Por su parte, JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", cit., apunta que "en las excepciones al silencio positivo debiera haberse incluido no sólo la adquisición de facultades sobre el dominio público, sino también los supuestos de autorización de actividades potencialmente agresoras del medio ambiente" (p. 246).*

<sup>535</sup>En este sentido GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., "Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)", cit., p. 208.

<sup>536</sup>GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "El silencio administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común", cit., llega a afirmar que "normalmente es incluso peor la situación de incertidumbre respecto a lo que se ha adquirido por silencio que la denegación misma" (p. 139). En este sentido también SAINZ DE ROBLES RODRÍGUEZ, F. C., "El llamado 'silencio administrativo': un escándalo en el Estado de Derecho", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.), "La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional). Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez", vol. I, cit., pone de relieve que "el silencio positivo no resuelve nada. Ni para la Administración que, en algunas ocasiones, puede verse constreñida a reaccionar contra los resultados atribuidos a su inactividad; ni para el interesado, perplejo siempre ante lo que ha adquirido o ha dejado de adquirir; ni sobre todo, para el Derecho, que se encuentra removido por un hecho tan aparentemente inocuo como es el transcurso de unos plazos y no ve el modo de recuperar su estabilidad" (p. 634); en su opinión, el nuevo silencio positivo regulado en la Ley 30/1992 "tampoco da nada al administrado. Tampoco seguridad en lo 'adquirido'" (p. 636).

El art. 43.4.a) LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, abre una vía para paliar esta situación de incertidumbre en que se halla el particular que ha obtenido una autorización por silencio positivo. Prevé este precepto que "En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo". Creemos que a través de esta resolución posterior de confirmación, la Administración podría introducir el condicionado de la autorización.

<sup>537</sup>Para PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", cit., "la institución del silencio administrativo positivo choca frontalmente con la idea del procedimiento administrativo como instancia de ponderación de riesgos ambientales" (p. 179).

imperativos de interés general<sup>538</sup>. En efecto, en estas actividades el interés público está presente, motivo por el cual la autorización no se limita a remover los obstáculos para el ejercicio de algún derecho, sino que la Administración debe válidamente comprobar, con carácter previo, las circunstancias condicionantes de la autorización y la compatibilidad de su otorgamiento con el interés público de protección del medio ambiente hídrico<sup>539</sup>. De lo contrario, como ha puesto de relieve JORDANO FRAGA, podría ser mayor el mal irrogado a las personas perjudicadas por una licencia mal concedida que el bien producido por la falsa apariencia de una Administración eficiente que crea el silencio positivo<sup>540</sup>.

---

<sup>538</sup>PAREJO ALFONSO, L., "Realización del medio ambiente...", *cit.*, pone de relieve cómo en materia ambiental los procedimientos iniciados en virtud de una solicitud, se refieren o afectan *ex constitutione* a relaciones jurídico-administrativas multilaterales y ello "porque, por su objeto, las resoluciones que les ponen fin percuten sobre una pluralidad de derechos o posiciones subjetivas activas, relativas cuando menos y en todo caso justamente al valor-bien medioambiental", incluyendo ese objeto, además de los términos del ejercicio del derecho de la persona que formula la solicitud, "la identificación del interés general, de la que resulta, en lo que ahora importa, la actualización de los límites que para el derecho subjetivo ejercitado (...) se derivan del valor constitucional ambiental (de suerte que la expresada identificación del interés general es condición de la legitimidad de los términos del ejercicio del derecho actuado e, incluso, del contenido de éste; pues no puede olvidarse que el medio ambiente adecuado es, desde la norma fundamental, no sólo un derecho, sino también un deber de todos y, por tanto, también del titular del repetido derecho" (p. 5). Esta idea se destaca también por LÓPEZ RAMÓN, F., en AA.VV., *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, en cuya opinión "si nos situamos en la óptica exclusiva del silencio, el positivo no lo podemos mirar exclusivamente bajo la óptica del solicitante, porque están implicados intereses públicos, que a veces son derechos: el derecho de propiedad y el derecho al medio ambiente" (p. 121). También SÁNCHEZ MORÓN, M., en AA.VV., "Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997", *cit.*, p. 116, advierte del riesgo y los graves problemas que puede provocar para el interés general el otorgamiento de autorizaciones de vertido por silencio administrativo positivo.

<sup>539</sup>En este sentido se ha manifestado el TS en la Sentencia de 22 de enero de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 917), al pronunciarse sobre el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecúan a la LRJAP, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones. En esta ocasión se había interpuesto un recurso contencioso-administrativo por la Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas (AEMAR) contra dicha norma, por incluir las solicitudes de otorgamiento y modificación de las autorizaciones previstas en las disposiciones reguladoras de los juegos de azar [art. 4.1.a) y Anexo A.4 del Real Decreto impugnado] entre los procedimientos en los que la falta de resolución expresa puede considerarse desestimatoria de la solicitud, de forma contraria a lo establecido en los arts. 42 y 43 LRJAP. El TS, con una argumentación que consideramos plenamente extrapolable al supuesto de las autorizaciones de vertido, desestima el recurso y considera conforme con la LRJAP la configuración del silencio como negativo en las autorizaciones administrativas previstas en la legislación de juegos de azar. En el apartado tercero del fundamento jurídico 3º, se expresa en los siguientes términos: "Existen actividades privadas en las que el interés público está presente. Estos casos requieren una reglamentación especial, de suerte que la autorización ya no se limita a remover los obstáculos para el ejercicio de algún derecho por la razón de que, en esos supuestos de actividad privada en los que esté presente el interés público, los poderes de la Administración sólo pueden ejercerse válidamente comprobando previamente las circunstancias objetivas condicionantes del otorgamiento de la autorización: ello obliga a la Administración a resolver, caso por caso, invocando, interpretando y aplicando la normativa (legal y reglamentaria) que resulte aplicable. No cabe duda de que en la actividad privada en la que se desarrollen juegos de azar, pueden concurrir circunstancias especiales objetivas (de orden público, de seguridad, de salud pública, etc.) determinantes de que la potestad autorizatoria se ejercite mediante el previo control administrativo de las circunstancias especiales objetivamente concurrentes: de ahí que, en todo caso, deban observarse las normas (legales y reglamentarias, reiteramos), reguladoras de los juegos de azar".

<sup>540</sup>JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 246.

Finalmente, por argumentos provenientes del Derecho comunitario. Por una parte, ésta es la tendencia que siguen algunas normas ambientales recientes. Así, la Directiva IPPC, que instauro el permiso ambiental integrado para las instalaciones industriales recogidas en su Anexo, exige que se trate de un "permiso escrito" (art. 8). Se veda, de este modo, la posibilidad de que pueda adquirirse dicha autorización por silencio positivo, pues, en todo caso, se exige una resolución expresa materializada por escrito. Ésta es la solución que se impone en la LPCIC para el otorgamiento del permiso ambiental integrado a las instalaciones industriales a las cuales resulta de aplicación el régimen de la prevención y control integrados de la contaminación. En la medida en que esta autorización integrada considera conjuntamente las emisiones a los distintos medios -agua, aire, suelo-, resulta imposible que los vertidos realizados en el seno de estas instalaciones industriales, que constituyen una de las emisiones objeto de control y, por lo tanto, uno de los contenidos del permiso, puedan llegar a autorizarse por silencio positivo. Por ello, ésta sería la solución que debería generalizarse para la autorización de cualquier tipo de emisiones contaminantes a las aguas, incluso, para aquellos vertidos realizados en el seno de industrias no sometidas a este sistema integrado.

Por otra parte, el TJCE ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los efectos del silencio administrativo en relación a las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas, en la Sentencia de 28 de febrero de 1991<sup>541</sup>. Esta Sentencia resolvía un recurso de incumplimiento planteado por la Comisión contra Italia con el objeto de que se declarara que, al no haber adoptado dentro del plazo señalado las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adaptar total y correctamente su ordenamiento jurídico interno a la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, Italia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado CEE. La legislación italiana entendía concedida una autorización provisional de vertido cuando la solicitud de concesión de la autorización no había sido denegada en un plazo de seis meses. Según la Comisión, se establecía un sistema de autorización por mera solicitud y un procedimiento de aprobación tácita cuyas repercusiones se referían tanto a la autorización como al control, ya que si existía autorización tácita no era obvio que se hubiera efectuado el control y en caso de que no se hubiera efectuado, la autorización se concedía sin observar los requisitos establecidos en la Directiva.

El TJCE considera que

*"A este respecto procede declarar que la Directiva establece que la denegación, la concesión o la revocación de las autorizaciones deben deducirse de un acto expreso y conforme a unas normas precisas de procedimiento, que cumplan una serie de requisitos necesarios que determinan los derechos y las obligaciones de los particulares. Por consiguiente, una autorización tácita no puede ser compatible con las exigencias de la Directiva, máxime cuando, como ha señalado la Comisión, semejante autorización no permite la realización de investigaciones previas ni posteriores, ni de*

---

<sup>541</sup>Sentencia de 28 de febrero de 1991, *Comisión/Italia* (as. C-360/87, Rec. 1991, p. I-791). *Vid.* un pequeño comentario de los aspectos tratados en esta Sentencia en relación a la protección de las aguas frente a la contaminación realizado por DELL'ANNO, P., "L'attuazione del diritto comunitario ambientale tra supremazia delle fonti e disapplicazione amministrativa: spunti di riflessione", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 3, 1994, p. 631.

controles. De ello se deduce que la legislación nacional no se ha adaptado a la Directiva con precisión y claridad suficientes para satisfacer plenamente la exigencia de seguridad jurídica"<sup>542</sup>.

Más recientemente, en la Sentencia de 14 de junio de 2001<sup>543</sup>, el TJCE, en un asunto planteado a raíz de una demanda presentada por la Comisión contra Bélgica por no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para la adaptación de su Derecho interno a determinadas Directivas, entre las que se encontraban las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, el TJCE ha dado continuidad a esta línea jurisprudencial. En este caso, la Comisión acudió al TJCE por entender que la normativa belga de transposición vulneraba las obligaciones derivadas de las Directivas mencionadas. Concretamente, las normas de transposición de las regiones flamenca y valona establecían un régimen de silencio negativo en caso que la autoridad competente no respondiera en el plazo fijado la solicitud de autorización. Por el contrario, en caso de recurso y en ausencia de respuesta de la autoridad competente dentro de plazo, se entendía que la autorización había sido concedida. Al respecto, el TJCE ha establecido que

*"(...) una autorización tácita no puede ser compatible con las exigencias de las Directivas a que se refiere el presente recurso, puesto que en ellas se establecen mecanismos de autorización previa, en el caso de las Directivas 75/442, 76/474, 80/68 y 84/360, o bien procedimientos de evaluación anteriores a la concesión de la autorización, en el caso de la Directiva 85/337. Las autoridades nacionales tienen por tanto la obligación, en virtud de cada una de estas Directivas, de examinar caso por caso todas las solicitudes de autorización presentadas"* (apartado 16).

De esta jurisprudencia -así como de la argumentación anterior- se desprende la imposibilidad de aplicar la técnica del silencio administrativo positivo en aquellos casos en que la autorización no actúa simplemente para remover los límites impuestos a un particular para el ejercicio de un derecho preexistente, sino que, como en el caso de la autorización de vertidos, tiene como finalidad realizar un control administrativo sobre la adecuación de la conducta del solicitante a la legalidad<sup>544</sup>.

---

<sup>542</sup>Apartados 30 y 31. Ésta es la tendencia que sigue advirtiéndose a nivel comunitario. Muestra de ello, es la Directiva IPPC, cuyo art. 8, refiriéndose a la concesión del permiso ambiental integrado establece que "la autoridad competente concederá para la instalación un permiso escrito, acompañado de condiciones que garanticen que ésta cumplirá los requisitos previstos en la presente Directiva". *Vid.* también la Sentencia del TJCE de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Alemania* (asunto C-131/88, Rec. 1991, p. I-825), apartado 38.

<sup>543</sup>Sentencia de 14 de junio de 2001, *Comisión contra Bélgica* (as. 230/00, aún no publicada en el Repertorio oficial). *Vid.* un comentario de esta Sentencia en GARCÍA URETA, A., "Derecho comunitario y silencio administrativo. Comentario al asunto C-230/00, *Comisión v. Bélgica*, Sentencia del TJCE (tercera sala) de 14 de junio de 2001", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61 (I), 2001, pp. 343-358.

<sup>544</sup>Como ha puesto de manifiesto AGUADO I CUDOLÀ, V., "El silencio positivo tras el nuevo procedimiento administrativo común", en TORNOS MAS, J. (coord.), "Administración Pública y Procedimiento Administrativo (Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", *cit.*, "De esta jurisprudencia comunitaria se desprende la existencia de unos límites concretos al silencio positivo: éste no será de aplicación en aquellos casos en que los Reglamentos y Directivas estén exigiendo un pronunciamiento expreso de la Administración Pública. Tampoco habría de serlo, si bien en estos casos no se derivaría del ordenamiento europeo y necesitaría una previsión normativa expresa, en los supuestos en que el tipo de control que deba realizar la Administración no sea susceptible de otorgarse por silencio positivo como serían los supuestos en que hubieran de realizar determinadas pruebas de aptitud o cualificación por prevalecer determinados bienes jurídicos como el medio ambiente o la seguridad de las personas" (p. 189). GARCÍA URETA, A., "Derecho comunitario...", *cit.*, pp. 351-358, deriva de esta jurisprudencia la imposibilidad de aplicación de la técnica del silencio, positivo o negativo, en los supuestos de autorizaciones

## **B. La posibilidad de recurrir la resolución final del procedimiento autorizatorio**

De acuerdo con el art. 22.2 TRLA (*ex art.* 20.2 LA, modificado por la LMLA)<sup>545</sup> los actos y resoluciones de las Confederaciones Hidrográficas ponen fin a la vía administrativa<sup>546</sup>, lo cual significa la imposibilidad, en el seno de la Administración estatal, de interponer recurso administrativo de alzada<sup>547</sup> contra sus actos administrativos<sup>548</sup>. En consecuencia, contra la resolución (expresa o por silencio) de las Confederaciones Hidrográficas, en relación a las autorizaciones de vertido, únicamente cabe la posibilidad de recurso administrativo potestativo de reposición<sup>549</sup> con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo.

### **IV.4.3. Las peculiaridades procedimentales establecidas por las Comunidades Autónomas**

Hemos visto hasta este momento la regulación del procedimiento administrativo para la obtención de las autorizaciones de vertido contenida en el RDPH y aplicable, por tanto, en

---

reguladas en las normas ambientales, así como en el caso de la declaración de impacto ambiental y de otras normas ambientales que demanden una respuesta expresa de una Administración a un requerimiento de un interesado. En su opinión, *"los Estados miembros no podrían desestimar por silencio dichas autorizaciones, sino que se encontrarían obligados no sólo a considerar la solicitud, sino a resolverla expresamente (...). Por ello, las Administraciones no sólo estarían obligadas a dictar una autorización expresa, sino igualmente a desestimar, en su caso y de igual forma, las solicitudes presentadas por un ciudadano (...). De ahí, el vínculo entre esta obligación procedimental y la exigencia de que la estimación o desestimación se realice mediante acto expreso, ya que sólo de esta manera resultaría posible verificar que se han satisfecho los requisitos procedimentales previos a la misma, que exija la norma comunitaria"* (pp. 352-353). De todas formas, entendemos que de tal interpretación podrían derivarse importantes perjuicios para el solicitante de la autorización de vertido, que, en algunos casos podría verse condenado a esperar meses y meses una resolución expresa de la Administración, aun denegatoria. Y es que el silencio negativo debe verse, ante todo, como garantía del particular, toda vez que le permitiría, en ausencia de resolución, entender denegada la solicitud, a los solos efectos de interponer los recursos procedentes, sin perjuicio de que la Administración pueda dictar resolución expresa posterior al vencimiento del plazo. En todo caso, de prosperar esta interpretación y de impedirse la desestimación por silencio, obligando a la autoridad competente a adoptar una decisión expresa, en la que se pueda comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa comunitaria, deberían articularse mecanismos adecuados que garantizaran el cumplimiento efectivo de esta obligación por parte de la Administración en el plazo fijado.

<sup>545</sup>Modificado por Ley 46/1999, de 13 de diciembre.

<sup>546</sup>*Vid.* también el párrafo segundo del art. 249 RDPH (introducido por el RD 1771/1994, de 5 de agosto).

<sup>547</sup>El recurso administrativo de alzada, reintroducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, por la que se modifica la LRJAP, sustituye al anteriormente denominado recurso ordinario. *Vid.* arts. 107 y ss.

<sup>548</sup>En efecto, de acuerdo con los arts. 107.1 y 114.1 LRJAP, modificados por la Ley 4/1999, de 13 de enero, únicamente podrá interponerse el recurso de alzada, ante el órgano superior jerárquico, contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, cuando no pongan fin a la vía administrativa.

<sup>549</sup>De acuerdo con el art. 116 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, "Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto". El plazo para la interposición de este recurso es, de acuerdo con el art. 117, de un mes, si el acto es expreso y de tres meses, si no lo fuera (en este caso "se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto"). Una vez transcurridos estos plazos, "únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión" (art. 117.1 *in fine*).

el ámbito de las cuencas intercomunitarias. A continuación, nos detendremos en algunas de las especialidades procedimentales introducidas por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio existen cuencas intracomunitarias -en base a sus competencias, tanto sobre aguas, como sobre el procedimiento administrativo- (apartado IV.4.3.1). Asimismo, señalaremos algunas singularidades presentes en ciertas Comunidades Autónomas que, careciendo de cuencas intracomunitarias, han modulado la regulación procedimental contenida en el RDPH, tomando como base otros títulos competenciales sectoriales (apartado IV.4.3.2).

#### **IV.4.3.1. Las especialidades introducidas por las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias**

Como ya hemos señalado, las Comunidades Autónomas con competencias sobre cuencas intracomunitarias podrán aprobar normas de procedimiento específicas en relación a los vertidos, en la medida en que la propia jurisprudencia constitucional ha configurado el procedimiento administrativo como una competencia conexas a las que el Estado o las Comunidades Autónomas ostenten para la regulación del régimen jurídico de una determinada actividad o servicio<sup>550</sup>.

Sin embargo, son escasas las innovaciones procedimentales introducidas por las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, ya que, en la mayoría de los casos, éstas no han acometido una regulación frontal del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización de vertido, sino que únicamente han introducido alguna especialidad concreta<sup>551</sup>. Las novedades más significativas giran en torno a las siguientes cuestiones:

##### **A. Las singularidades en relación a los estudios hidrogeológicos**

Hemos visto cómo, por imperativo del Derecho comunitario, la autorización de vertidos en aguas subterráneas exige con carácter previo a su otorgamiento la realización de un estudio hidrogeológico previo. Esta exigencia de presentación de estudios hidrogeológicos se ha ampliado por la legislación canaria de aguas, que la ha extendido a otros supuestos. Así, se configura la aportación de estos estudios como preceptivos en los siguientes casos<sup>552</sup>:

-Cuando así se prevea en la planificación insular, con las condiciones en ella establecidas<sup>553</sup>.

---

<sup>550</sup>Téngase en cuenta, sin embargo, que el apartado segundo del párrafo segundo del art. 246 RDPH es de aplicación directa en todo el territorio nacional.

<sup>551</sup>En efecto, la mayor parte de las Comunidades Autónomas con competencias sobre las cuencas intracomunitarias no han regulado el procedimiento administrativo para la obtención de la autorización administrativa de vertido, por lo que resultan de aplicación las previsiones contenidas en el RDPH, aun cuando muchas de ellas, como Cataluña o las Islas Baleares, disponen de una importante normativa sobre aguas. Una reseñable excepción es la de la Comunidad Autónoma de Canarias, que ha regulado detalladamente el procedimiento administrativo para la autorización de vertido en los arts. 12 a 20 Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

<sup>552</sup>*Vid.* art. 14 Decreto 174/1994, de 29 de julio.

<sup>553</sup>En la Exposición de Motivos del Decreto 174/1994, de 29 de julio, se prevé que "para garantía de todos, las normas y los planes hidrológicos orientarán esta actuación [se refiere a la actuación sobre los vertidos contaminantes], sobre todo en lo que respecta a la declaración de zonas sensibles, exigencia de estudios hidrogeológicos o posibles reclamaciones contra las decisiones más graves de los Consejos".

-Cuando el vertido proyectado contenga sustancias de las incluidas en las relaciones I y II de sustancias contaminantes del anexo II del Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, cualquiera que sea su caudal y punto donde se realice.

-Cuando el caudal del vertido sin tratar que se infiltre en el suelo exceda de 1.000 metros cúbicos acumulados en un plazo de tres meses, cualquiera que sea su contenido y lugar.

-Cuando así lo determine el Consejo Insular, por resolución motivada, a la vista de las circunstancias del caso.

-Cuando se trate de sustancias sólidas que por lixiviación natural o acción humana puedan alterar las características del agua.

Como puede verse, se amplía notablemente el ámbito de la exigencia de este estudio respecto a lo establecido en el RDPH, ampliación que se justifica, seguramente, por la escasez de los recursos hidráulicos disponibles en esta Comunidad autónoma -la mayor parte de ellos procedentes de acuíferos subterráneos- y consiguiente preocupación por proteger su calidad<sup>554</sup>. Se establecen, además, en la legislación canaria algunas especialidades en cuanto a su elaboración y tramitación. En relación al primero de estos aspectos, además de delimitarse el contenido de estos estudios<sup>555</sup>, se facilita el proceso de elaboración de los mismos mediante el establecimiento de la obligación de los Consejos Insulares y de la Consejería con atribuciones en materia de aguas del Gobierno de Canarias, de facilitar la documentación disponible para la realización de los mismos, al técnico redactor<sup>556</sup>. Asimismo, se prevé que "los titulares de obras hidráulicas privadas de la zona facilitarán la toma de datos al responsable del estudio", pues, en caso contrario "no se tomará en consideración la posible oposición o reparos que pudieran formular frente a la solicitud de autorización"<sup>557</sup>. Respecto a la tramitación, se prevé que una vez presentado el estudio se tramitará como pieza separada, mediante el contraste de su contenido con los diversos instrumentos de la planificación hidrológica, siendo preceptiva la solicitud de informes de la Consejería o Consejerías competentes en materia de medio ambiente y planificación territorial. Como aspecto novedoso, se prevé que el expediente de autorización quede detenido e interrumpido el cómputo de cualquier plazo con él relacionado, durante un máximo de treinta días hábiles, hasta tanto se evalúe el estudio

---

<sup>554</sup>El Decreto 174/1994, de 29 de julio, en su Exposición de Motivos, señala como uno de los ejes cardinales sobre los cuales se ha elaborado la necesidad de adaptar la normativa a las condiciones reales de las islas, puesta de manifiesto, por ejemplo, en "la preocupación básica por los acuíferos subterráneos, fuente absolutamente mayoritaria de los recursos hidráulicos en Canarias".

<sup>555</sup>El art. 15.1 Decreto 174/1994, de 29 de julio, fija el contenido mínimo de los estudios hidrogeológicos: a) Descripciones generales de las características hidrogeológicas y geomorfológicas de la zona; b) Determinación de los parámetros de permeabilidad, porosidad, dirección y velocidad de los desplazamientos del agua en el subsuelo, en lo que técnica y económicamente sea viable; c) Cálculo y predicción de los efectos del vertido sobre el acuífero e indicación de las medidas adecuadas para garantizar su inocuidad. En el apartado segundo de este mismo precepto se prevé que "La Consejería competente en materia de aguas, a propuesta de sus servicios técnicos, aprobará y publicará una lista de instrucciones para la elaboración de los estudios hidrogeológicos". No obstante, su Disposición transitoria 5ª prevé unas normas provisionales para la elaboración de los estudios hidrológicos hasta que la Consejería competente en materia de aguas apruebe y publique esta lista de instrucciones a que se refiere el art. 15.2.

<sup>556</sup>Art. 16.1 Decreto 174/1994, de 29 de julio.

<sup>557</sup>Art. 16.1 *in fine* Decreto 174/1994, de 29 de julio.

hidrogeológico. Tan pronto se produzca este término, o el estudio sea aceptado o rechazado, se reanuda el cómputo de los plazos interrumpidos<sup>558</sup>.

### **B. La introducción de trámites de informe de los órganos autonómicos competentes en materia de pesca**

Con la finalidad de articular las facultades de intervención que corresponden, en el seno de la Administración autonómica, a la Administración Fluvial y a la Administración Hidráulica, y para salvaguardar la conservación de los recursos piscícolas y los ecosistemas fluviales, algunas Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias han recogido la exigencia de informe previo del organismo competente en materia de pesca en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido<sup>559</sup>. Así, el Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la pesca fluvial y de los ecosistemas acuáticos continentales<sup>560</sup>, adoptado en desarrollo de la Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial de Galicia<sup>561</sup> prevé que "Siempre que algún vertido pueda afectar a la riqueza piscícola o al ecosistema fluvial, el órgano competente para la concesión de la autorización administrativa deberá demandar 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 acuática. El citado estudio será remitido a la Dirección General de Montes y Medio Ambiente Natural para su informe". Como vemos, además de exigirse en el caso de afección a la riqueza piscícola la presentación de un estudio y de una evaluación de los efectos del vertido sobre la fauna acuática, éste es sometido a informe del órgano de la Administración competente en materia de pesca fluvial.

### **C. La atribución de efectos estimatorios al silencio administrativo**

La Comunidad Autónoma de Canarias ha introducido una peculiar innovación respecto a la regulación del procedimiento contenida en el RDPH: la introducción del silencio administrativo positivo. Efectivamente, el apartado 7 del art. 17 Decreto 174/1994, de 29 de julio establece que "El plazo máximo para resolver las solicitudes que formulen los interesados será de seis meses, con la salvedad contenida en el apartado 3 del artículo anterior<sup>562</sup>. Transcurrido dicho plazo sin haber recaído resolución, se entenderán estimadas aquéllas".

---

<sup>558</sup>Art. 16.3 Decreto 174/1994, de 29 de julio. El apartado 4 del art. 16 prevé que "la aceptación o rechazo del estudio hidrogeológico reviste la consideración de acto administrativo de trámite, y sólo será susceptible de impugnación junto con el acuerdo por el que se resuelva la solicitud de autorización".

<sup>559</sup>También en el ámbito de las cuencas intercomunitarias algunas Comunidades Autónomas han recogido la exigencia de un informe previo de la Administración autonómica competente en materia de pesca fluvial, en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido. *Vid. infra* apartado IV.4.3.2 de este mismo capítulo.

<sup>560</sup>DOG núm. 106, de 4 de junio de 1997.

<sup>561</sup>DOG núm. 151, de 5 de agosto de 1992.

<sup>562</sup>El apartado tercero del art. 6 Decreto 174/1994, de 29 de julio, dispone que "El expediente de autorización quedará detenido, e interrumpido el cómputo de cualquier plazo con él relacionado, durante un máximo de treinta días hábiles, hasta tanto se evalúe el estudio hidrogeológico. Tan pronto se produzca este término, o el estudio sea aceptado o rechazado, se reanuda el cómputo de los plazos interrumpidos".

Se atribuyen, en consecuencia, efectos estimatorios a la ausencia de resolución expresa de la Administración en los procedimientos administrativos conducentes a la autorización administrativa de vertido, posibilidad a la que nos hemos referido críticamente con anterioridad, dadas las peculiares características de esta autorización<sup>563</sup>.

#### **D. La interposición de un recurso administrativo de alzada con carácter previo al recurso contencioso-administrativo.**

Hemos tenido ocasión de ver<sup>564</sup> cómo en el caso de las autorizaciones de vertidos en cuencas intercomunitarias, competencia de las Confederaciones Hidrográficas, no existe posibilidad, en el seno de la Administración estatal, de interposición de recurso administrativo de alzada, ya que las resoluciones de aquéllas ponen fin a la vía administrativa. En cambio, por lo que respecta a las autorizaciones de vertido en cuencas intracomunitarias, algunas Comunidades Autónomas han previsto la posibilidad de interposición de un recurso administrativo de alzada previo al contencioso-

---

<sup>563</sup> *Vid. supra* apartado IV.4.2.3, epígrafe A, de este mismo capítulo, las críticas que nos suscita la atribución de efectos estimatorios al silencio de la Administración en el caso de las autorizaciones de vertido. Deben tenerse en cuenta algunos aspectos para valorar esta diferente configuración del silencio administrativo en la legislación canaria. En primer lugar, el párrafo segundo del art. 249 RDPH -introducido por el RD 1771/1994, de 5 de agosto, que atribuye efectos desestimatorios a la ausencia de resolución expresa de la Administración, tiene únicamente carácter supletorio respecto de la legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas competentes para las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, tal y como se desprende del apartado segundo de la Disposición adicional única Real Decreto 1771/1994, de 5 de agosto. En segundo lugar, la propia LRJAP posibilita que en aquellas materias que no sean de la exclusiva competencia del Estado -indudablemente, el caso de las aguas es una de ellas- pueda existir una atribución de efectos estimatorios o desestimatorios al silencio en las distintas partes del territorio español. En efecto, la Disposición adicional 3ª LRJAP establecía un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley -posteriormente ampliado en doce meses más por el Real Decreto Ley 14/1993, de 4 de agosto, BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1993- para que se llevase a efecto la adecuación a la de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que fuese su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produjese. Por su parte, el art. 43.5 LRJAP establecía que cada Administración podría publicar una relación de los procedimientos en los que la falta de resolución expresa producía efectos estimatorios y en los que eran desestimatorios. En consecuencia, serían las Administraciones competentes para regular una determinada materia (Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales), las que podrían, vía reglamentaria, establecer los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo. Sin embargo, en ningún caso podrían modificarse los supuestos en los que la LRJAP había regulado directamente los efectos positivos o negativos del silencio. Y, obviamente, no puede vulnerarse lo establecido en el Derecho comunitario. Por ello, consideramos que la atribución de efectos estimatorios a la falta de resolución expresa de la Administración en los procedimientos destinados a obtener la autorización de vertido no es conforme a derecho; se trataría de una previsión reglamentaria viciada de nulidad de pleno derecho.

Sobre esta posibilidad de regulaciones dispares acerca de los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio en las diversas partes del territorio advierten GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J. M., "Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)", *cit.*, en cuya opinión "*Nada impedirá, por lo demás (salvo el supuesto de materias de exclusiva competencia estatal o de potestades normativas exclusivas del Estado), en relación con una materia, que el régimen del silencio pueda ser negativo o positivo en las distintas partes del territorio español, o sucesivamente alterado en un mismo territorio, con la evidente desventaja e inseguridad que, frente a un régimen uniforme del silencio, ello puede suponer*" (p. 205). También, GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, "Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)", *cit.*, p. 605.

<sup>564</sup> Véase *supra* apartado IV.4.2.3, epígrafe B, de este mismo capítulo.

administrativo<sup>565</sup>, en la medida en que las resoluciones de los órganos encargados del otorgamiento de la autorización no ponen fin a la vía administrativa. Este es el caso de Canarias<sup>566</sup> y País Vasco<sup>567</sup>.

#### **IV.4.3.2. Las especialidades introducidas por las Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias con base en otras competencias diferentes a la de aguas**

Ya hemos visto en otra parte de este trabajo<sup>568</sup> la problemática de la articulación de títulos competenciales sectoriales de las Comunidades Autónomas con las competencias estatales sobre aguas. Esta circunstancia ha obligado a la implantación de una serie de mecanismos de relación interadministrativa con el fin de articular la intervención autonómica en el ámbito de las cuencas hidrográficas supracomunitarias, sin que se menoscaben las

---

<sup>565</sup>En otras Comunidades Autónomas, en cambio, tampoco existe la posibilidad de interposición de recurso administrativo de alzada. Este es el caso de Galicia, en que la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido en cuencas intracomunitarias se atribuye por la Ley 8/1993, de 23 de junio, al organismo autónomo "Aguas de Galicia" -concretamente a su presidente, véase art. 12.a)-, estableciendo el art. 8 de dicha Ley que sus actos y resoluciones agotan la vía administrativa. Y en Cataluña, Comunidad Autónoma en que la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertido corresponde a la Dirección de la Agencia Catalana del Agua. De acuerdo con el art. 4.3 Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, los actos dictados por el director o directora de la Agencia ponen fin a la vía administrativa y pueden ser objeto de recurso potestativo de reposición.

<sup>566</sup>Hemos visto *supra* apartado IV.2.1.2, epígrafe A.a).b'), de este mismo capítulo, que la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertidos recae en los Consejos Insulares de Aguas. De acuerdo con el apartado cuarto del art. 9 Ley 12/1990, de 26 de julio (modificado por el Decreto 164/1994, de 29 de julio, de adaptación de los procedimientos administrativos de la Comunidad Autónoma a la LRJAP -BOCAN, núm. 102, de 19 de agosto de 1994-), "Contra los actos administrativos de los Consejos Insulares de Aguas podrán los interesados interponer el recurso ordinario [en la actualidad recurso de alzada] y el extraordinario de revisión, así como el recurso contencioso-administrativo, en los mismos casos, plazos y formas que determinan la legislación de procedimiento administrativo y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El recurso ordinario [en la actualidad recurso de alzada] se interpondrá siempre ante el Presidente del Consejo Insular y el extraordinario de revisión ante el órgano que dictó el acto. Contra las disposiciones generales de los Consejos Insulares de Aguas y contra los actos de la Junta General del Consejo Insular sólo cabe el recurso contencioso-administrativo en los términos de su ley reguladora". En idéntico sentido se expresa el art. 29 Decreto 135/1997, de 11 de julio, por el que se aprueba el de Lanzarote. *Vid.* también el art. 29 Decreto 242/1993, de 29 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de La Palma; el art. 28 Decreto 243/1993, de 29 de julio, por el que se aprueba el de La Gomera; y el art. 28 Decreto 244/1993, de 29 de julio, por el que se aprueba el de El Hierro, que establecen que los acuerdos de la Junta General y las resoluciones del Presidente agotan la vía administrativa y son impugnables ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siendo los actos y acuerdos de los demás órganos impugnables en recursos ordinario [en la actualidad recurso de alzada], y en su caso, en recurso extraordinario de revisión, ante el Presidente del Consejo Insular. *Vid.* también art. 29 Decreto 115/1992, de 9 de julio, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Tenerife. De todo lo expuesto se deriva la posibilidad de interponer un recurso administrativo de alzada previo al contencioso-administrativo frente a las resoluciones de los Consejos Insulares de Aguas que resuelven sobre el otorgamiento o denegación de las autorizaciones de vertido, a excepción del Consejo Insular de Gran Canaria, supuesto en que la competencia para otorgar las autorizaciones de vertido se atribuye al Presidente, órgano cuyas resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

<sup>567</sup>La competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido se atribuye en la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Dirección de Aguas, incardinada en la Viceconsejería de Transportes y Obras Públicas, siendo posible el recurso de alzada contra las resoluciones del Director, ya que de acuerdo con la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, sus resoluciones no ponen fin a la vía administrativa. Véase art. 9.1.d) Decreto 384/1995, de 18 de julio (BOPV núm. 148, de 4 de agosto de 1995).

<sup>568</sup>Véase *supra* capítulo II, apartado II.3, de la segunda parte de este trabajo.

competencias del Estado y el principio de unidad en la ordenación y gestión del agua en el ámbito de la cuenca, proclamado en el TRLA [arts 14.2 y 16 (*ex arts.* 13.2 y 14 LA)]. Ello se ha materializado en la redacción del apartado 3 del art. 25 TRLA (*ex art.* 23 LA, modificado por LMLA), al que ya nos hemos referido, y que apuesta por la fórmula de los procedimientos conjuntos, situando en las Confederaciones Hidrográficas la competencia final para resolver, pero con informe previo de la Administración autonómica, como instrumento de cooperación funcional para articular las competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico (el dominio público hidráulico) de las Administraciones estatal y autonómica.

Sin embargo, con anterioridad a la incorporación en la legislación de aguas de tal previsión, algunas Comunidades Autónomas ya habían perseguido la citada articulación, en unos casos, mediante la emisión de informes previos preceptivos; en otros, mediante la autorización de la respectiva Comunidad Autónoma que se añade a las que ya deben conceder las Confederaciones Hidrográficas.

El TC tuvo ocasión de pronunciarse directamente sobre la colisión de títulos competenciales en materia de aguas -el estatal, sobre aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y el autonómico, sobre pesca fluvial y protección de ecosistemas- en la Sentencia 243/1993, de 15 de julio<sup>569</sup>. En este caso se cuestionaba si debía tener carácter previo la intervención de la Administración del Principado de Asturias -con base en su competencia exclusiva sobre pesca fluvial y protección de los ecosistemas-<sup>570</sup>, a través de un informe preceptivo, en relación al otorgamiento de una concesión para un aprovechamiento hidroeléctrico. El TC considera que

*"(...) el único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla estriba en que la intervención autonómica en el procedimiento de otorgamiento de concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos preceda al acto de otorgamiento. Concretamente, a tenor de la legislación vigente, esa garantía radica en que los informes preceptivos sobre preservación de los recursos piscícolas y ecosistemas fluviales sean previos al otorgamiento de las referidas concesiones. De este modo al otorgar las concesiones podrá imponerse a las mismas el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma competente (pasos de diques o presas, caudales mínimos de agua, etc...), en orden a asegurar que los aprovechamientos de agua no pongan en peligro la riqueza piscícola y los ecosistemas en los que se desarrolla" (fundamento jurídico 4°).*

Efectivamente, el TC configura la protección de la pesca y los ecosistemas fluviales como

*"(...) un fin constitucionalmente legítimo al que todos los poderes públicos deben atender en virtud de lo establecido en el art. 45.2 de la Constitución que les encomienda la tarea de velar 'por la*

---

<sup>569</sup>BOE 12 de agosto de 1993. Esta Sentencia resuelve el conflicto de competencias planteado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias frente a la Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas de 7 de mayo de 1986, por la que se hace público el otorgamiento de una concesión de aprovechamiento de agua con destino a fuerza motriz en los ríos Ponga, Sella y Dobra, en el término municipal de Ponga, con destino a fuerza motriz. Un comentario de esta Sentencia puede verse en FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, pp. 166 y 168-170.

<sup>570</sup>Véase art. 10.1, letra h) EA de Asturias.

*utilización racional de todos los recursos naturales', precepto que, según ha establecido este Tribunal entraña una limitación para el derecho a la propiedad (STC 227/1988)", por lo que "tanto en los supuestos de otorgamiento de nuevas concesiones como en los de modificaciones de las condiciones de los aprovechamientos por la realización de nuevas obras según los proyectos técnicos presentados o por el incremento de los caudales derivados, la garantía de la competencia autonómica recogida en el art. 10.1.h) del Estatuto de Autonomía para Asturias requiere de la previa remisión al Estado de los preceptivos informes, por parte de los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma, sobre la situación de la riqueza pesquera y el daño previsible en los ecosistemas a resultas de los aprovechamientos hidráulicos"*<sup>571</sup>.

Algunas Comunidades Autónomas han introducido, con base en sus competencias (principalmente de pesca fluvial<sup>572</sup>), la exigencia de un informe de la Administración autonómica en la tramitación de las autorizaciones de vertido. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León<sup>573</sup>, ha establecido en su art. 12.1 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 o de cualquier tipo capaces de contaminar las aguas continentales, exige autorización administrativa, y para su obtención será necesario y vinculante un informe de la Junta sobre las materias de su competencia"<sup>574</sup>.

Este precepto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad. El TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el mismo en la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo<sup>575</sup>. El Alto Tribunal considera que la exigencia de un informe vinculante de la Junta sobre materias de su competencia es inconstitucional<sup>576</sup>, en base al siguiente razonamiento:

*"Ello significa que la capacidad decisoria del Organismo de cuenca sobre la materia 'vertidos', reconocida por unas normas que, como queda dicho, revisten la condición de básicas, queda, en la*

---

<sup>571</sup>Fundamento jurídico 4º *in fine*.

<sup>572</sup>El art. 19, apartado primero, Decreto de 6 de abril de 1943, según la redacción dada por el Decreto 2237/1966, de 13 de agosto, ya exigía el informe previo de la Administración pesquera en los expedientes de otorgamiento de autorizaciones de vertido. *Vid. supra* el apartado IV.2.1.1 de este mismo capítulo.

<sup>573</sup>BOCyL, núm. 247, de 23 de diciembre de 1992.

<sup>574</sup>*Vid.* también art. 4 Ley de pesca fluvial de Castilla y León, que establece que "El Organismo de Cuenca que tramite una autorización o concesión referente al Dominio Público Hidráulico o a sus zonas de servidumbre remitirá copia del expediente y de los documentos técnicos aportados a la Junta, para que ésta pueda manifestar en el plazo de tres meses las condiciones que deberán imponerse en materia de su competencia. Cuando la autorización o concesión pudiera implicar riesgos para el medio ambiente, a juicio de los Organismos competentes para su conservación en cada caso, será preceptiva la presentación de una evaluación de sus impactos".

<sup>575</sup>BOE de 19 de junio de 1998. Un comentario de esta Sentencia puede verse en GÁMEZ MEJÍAS, M., "La protección ambiental del ecosistema acuático y la gestión pública de las aguas de las cuencas intercomunitarias", en *Gestión Ambiental*, núm. 4, 1999, pp. 41-45.

<sup>576</sup>En cambio, el representante de la Junta de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su escrito de alegaciones presentado el día 19 de abril de 1993, sostenía la constitucionalidad de la exigencia de este informe preceptivo y vinculante de la Junta en materias de su competencia, ya que, en su opinión, esta exigencia no interfiere las competencias de los Organismos de cuenca en materia de vertidos, porque la competencia autonómica se coordina perfectamente con ésta, hasta el punto de que el informe de la Junta se ciñe a las materias establecidas en el art. 26.1.10 EA (*vid. antecedentes de la Sentencia*).

*práctica, condicionada y sometida al informe que emita la Comunidad Autónoma. El carácter vinculante de dicho informe supone, sin duda una interferencia directa en el régimen de autorizaciones previsto en la Ley de Aguas y, por lo tanto, una invasión de la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medio ambiente que, en este caso, está al servicio de una unidad mínima en la gestión medioambiental de las cuencas supracomunitarias. Se trata, en suma, de un precepto inconstitucional" (fundamento jurídico 6º).*

En consecuencia, de acuerdo con este posicionamiento del Intérprete Supremo de nuestra CE, debe prevalecer la competencia estatal de protección de los recursos hidráulicos, ya que la exigencia de un informe vinculante de la Administración autonómica supondría un enorme condicionamiento para el ejercicio por parte de los Organismos de cuenca de sus legítimas competencias. Efectivamente, aunque sobre los vertidos confluyen las competencias de las Confederaciones Hidrográficas sobre el dominio público hidráulico y de la Comunidades Autónomas sobre la pesca, de la legislación de aguas se deduce que la competencia para otorgar las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias corresponde a las Confederaciones Hidrográficas. Por ello, en ningún caso el ejercicio de las competencias autonómicas en este ámbito puede llegar a interferir e invadir esta competencia estatal. Como manifestó el TC en la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre

*"el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condicionan la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas",*

de modo que

*"Las actuaciones que puedan llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe" (fundamento jurídico 5º)<sup>577</sup>.*

En todo caso, como ha establecido el TS en la Sentencia de 8 de julio de 1997 en un supuesto similar al que analizamos,

*"el ejercicio de las facultades atribuidas en el caso de competencias concurrentes, se ha de dirigir a posibilitar y propiciar la defensa de las competencias atribuidas, pero no a impedir sin más el ejercicio de las potestades que la otra Administración tenga"<sup>578</sup>,*

---

<sup>577</sup>Sentencia 161/1996, de 17 de octubre (BOE de 5 de noviembre de 1996; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo).

<sup>578</sup>Sentencia de 8 de julio de 1997 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martí García; Aranzadi 6098). Se planteaba en esta Sentencia la concurrencia de competencias entre la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre el dominio público hidráulico y de la Diputación General de Aragón sobre pesca fluvial, en relación al otorgamiento de una concesión de extracción de áridos. La Confederación Hidrográfica había otorgado dicha concesión a la sociedad "Áridos Blesa", bajo determinadas obligaciones; por su parte, la Diputación General de Aragón, a la vista de la concesión otorgada y tomando como base sus competencias sobre pesca y protección de los ecosistemas, autorizó la extracción de áridos, siempre que se cumpliesen, además, otras condiciones tales como la prohibición de extracción de áridos en zonas cubiertas por el agua, y las operaciones de dragado en el río. Según la Administración autonómica, la empresa, en el trascurso de su actividad había incumplido las condiciones establecidas por ella en la autorización, además de haber ejecutado unas obras sin la debida licencia, por lo que se le impusieron dos sanciones con la correspondiente indemnización, por un importe de 1.350.000 pesetas. Recurrída esta sanción

cosa que sucedería al configurarse el informe de la Administración autonómica en materia de pesca como vinculante. El carácter vinculante de tal informe excedería del marco de colaboración y cooperación interadministrativa en que deben conjugarse los distintos títulos competenciales en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas. Además, interferiría y menoscabaría las competencias de las Confederaciones Hidrográficas, órgano de gestión del agua en las cuencas intercomunitarias<sup>579</sup>. En cambio, creemos que si el informe se configurara simplemente como preceptivo, sin otorgarle carácter vinculante, sí podría salvarse su constitucionalidad, interpretándolo como una fórmula de colaboración interadministrativa que no perturbaría gravemente el ejercicio de competencias estatales, tal y como hace en la actualidad el apartado tercero del art. 25 TRLA (ex art. 23 LA, modificado por la LMLA)<sup>580</sup>. Así se configura este informe en la Ley 2/1999, de 24 de febrero de 1999, de pesca fluvial de Aragón<sup>581</sup>, cuyo art. 42.1 exige un informe preceptivo del Departamento competente en materia de pesca "para el otorgamiento de cualesquiera autorizaciones o concesiones referidas al dominio público hidráulico en la Comunidad Autónoma de Aragón". Dicho informe se referirá a las afecciones de la concesión o autorización sobre las especies piscícolas y el ecosistema (art. 42.2).

#### **IV.4.4. Breve referencia a la regulación del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización de vertido en el seno de la Administración local**

---

ante el TSJ de Aragón, en sentencia de 29 de junio de 1991, éste anula las sanciones impuestas, al considerar que la conducta no encajaba en el tipo de infracción aplicado por la Administración para imponer las sanciones y que las condiciones impuestas por la Diputación General de Aragón hacían inviable la concesión obtenida por la Confederación Hidrográfica del Ebro. El TS confirma este fallo. Un comentario de esta Sentencia puede verse en ENTRENA RUIZ, D., "El difícil equilibrio entre las Comunidades Autónomas y las Confederaciones Hidrográficas en el ejercicio de sus competencias. La virtualidad del principio de colaboración administrativa", en *Gestión Ambiental*, núm. 3, 1999, pp. 66-69.

<sup>579</sup>FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, pp. 172-173.

<sup>580</sup>Un pronunciamiento similar realiza el TC en la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo, al analizar la constitucionalidad del art. 13 Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca. Este precepto exigía recabar un informe previo, preceptivo y vinculante de la Comunidad Autónoma en materias de su competencia antes de que por la Administración hidráulica se procediera a autorizar ciertas actividades, como las consistentes en modificar la composición de la vegetación de las riberas y de las márgenes de las masas de agua, extracciones de áridos, dragados, encauzamientos y rectificado de cauces. El Tribunal, aunque pone de relieve que "*la exigencia del informe preceptivo de la Comunidad Autónoma previsto en el art. 13 de la Ley autonómica 6/1992, merece la consideración de norma complementaria de protección de la pesca y del ecosistema en el que ésta se desarrolla, que se limita a establecer, mediante una fórmula de colaboración interadministrativa, una garantía adicional que, prima facie, no perturba 'gravemente el ejercicio de las competencias estatales sobre las fajas laterales de los cauces, puesto que con las zonas de servidumbre y policía se pretende básicamente garantizar los accesos y el trazado de los cauces'* (STC 15/1998, fundamento jurídico 10); distinta realidad material que se complementa de este modo con la anterior, integrándose en el otorgamiento de la pertinente autorización administrativa por parte del Organismo de cuenca", no obstante, considera que "*la norma autonómica que ahora examinamos excede del marco competencial, así como del ámbito de colaboración y cooperación interadministrativa anteriormente descrito, pues el informe de la Comunidad Autónoma se configura no sólo como preceptivo, sino, además, como vinculante para el Organismo de cuenca, lo que supone la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión materialmente compartido por proyectarse sobre un mismo espacio físico, y sobre el que también ostenta competencias el Organismo de cuenca*". Por esta razón, declara inconstitucional el art. 13 Ley 6/1992, "*en cuanto que establece el carácter vinculante de los informes que el Organismo de cuenca debe recabar de la Administración autonómica para autorizar alteraciones en los cauces y riberas*" (fundamento jurídico 7º).

<sup>581</sup>BOA núm. 26, de 4 de marzo de 1999.

Hasta ahora nos hemos referido a la regulación del procedimiento administrativo dirigido a la obtención de autorizaciones de vertido en el seno de la Administración Hidráulica, estatal en las cuencas intercomunitarias o autonómica en las intracomunitarias. Ahora bien, en la medida en que las Administraciones Locales, como ya hemos tenido ocasión de señalar a lo largo de este trabajo, disponen de competencias en orden a la autorización de determinados vertidos -los realizados al alcantarillado municipal o a cualquier otro sistema de colectores que conduzcan a una estación depuradora de aguas residuales de titularidad y/o gestión local-, es necesario destacar algunos aspectos de la regulación del procedimiento administrativo.

Para detectar las especialidades establecidas, habremos de estar a la regulación dictada por las Comunidades Autónomas, si existe, y a las Ordenanzas locales que se hayan aprobado sobre esta temática<sup>582</sup>. Algunas Comunidades Autónomas, como ya hemos señalado, han regulado el régimen de los vertidos realizados a las redes de saneamiento locales. Éste es el caso de Madrid, Murcia, La Rioja y Asturias. Son pocas, sin embargo, las especialidades introducidas en cuanto a la regulación del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido. Destacamos, por su importancia, el trámite de informe -además, vinculante- de la Administración autonómica que se impone con carácter previo al otorgamiento de la autorización por parte del Ayuntamiento en la Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento, trámite al que ya nos hemos referido con anterioridad<sup>583</sup>; la atribución de efectos estimatorios a la falta de

---

<sup>582</sup>En cuanto a la regulación del procedimiento administrativo en el seno de las Administraciones Locales, conviene recordar que el art. 5 LBRL preveía que "Las entidades locales se rigen en primer término por esta ley y además: ... C) En cuanto al régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo, concesiones y demás formas de prestación de los servicios públicos, expropiación y responsabilidad patrimonial: a) por la legislación del Estado y, en su caso, la de las Comunidades Autónomas, en los términos del art. 149.1.18 de la Constitución. b) Por las Ordenanzas de cada entidad". Este artículo fue declarado inconstitucional por la Sentencia del TC 214/1989, de 21 de diciembre, debido a su carácter interpretativo. El TC considera que el sistema de prelación de fuentes fijado en dicho precepto "*será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno*" (fundamento jurídico 5º). La regulación del procedimiento administrativo local se recoge en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (BOE núm. 305, de 22 de diciembre; rectificación de errores en BOE núm. 12, de 14 de enero de 1987) en los arts. 146 a 225 (que regulan el "procedimiento y régimen jurídico"). Sin embargo, como ha señalado MARTÍN REBOLLO, L., en el comentario a esta norma realizado en la recopilación legislativa, preparada por él mismo, *Leyes Administrativas*, septiembre de 1998, estas normas "*ceden ante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que, basada como está en el art. 149.1.18 de la Constitución, constituye legislación básica aplicable también para las Entidades locales (art. 2.1). Todo lo más cabrían adaptaciones a las peculiaridades de la organización*" (p. 929).

<sup>583</sup>Art. 10.2 de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento. El Decreto de la Región de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado también impone, previamente a la concesión de la autorización de vertido, que el Ayuntamiento recabe informe de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua en el caso de actividades sometidas a calificación ambiental de competencia municipal, pero no le atribuye carácter vinculante (art. 2.5).

La Ley madrileña exige también que los datos consignados en la solicitud de autorización de vertido estén debidamente justificados, y faculta al Ayuntamiento para que, motivadamente, requiera al solicitante, un análisis del vertido, realizado por un laboratorio homologado, cuando existan indicios racionales de anomalías en los datos presentados (art. 9).

resolución de las solicitudes de autorización de vertido de aguas residuales al alcantarillado, si no ha recaído resolución en el plazo de seis meses desde que haya tenido entrada en el registro del Ayuntamiento correspondiente, en el Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado<sup>584</sup>; y la sustitución de la autorización administrativa por un simple deber de comunicación al Ayuntamiento titular de las redes de alcantarillado -o, en su caso, al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja-, del inicio de su actividad, para los vertidos no domésticos que cuantitativa y cualitativamente sean asimilables al de un usuario doméstico, en la Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, reguladora del saneamiento y la depuración<sup>585</sup>.

De las Ordenanzas locales consultadas se desprende una regulación procedimental similar a la contenida en el RDPH. El procedimiento consta de tres fases: iniciación, tramitación y resolución. En la primera, el procedimiento se inicia a partir de la presentación de la solicitud de la autorización de vertido, a la que se une la documentación técnica necesaria, concretada, normalmente, en los anexos de las propias Ordenanzas<sup>586</sup>. En la segunda, siguen los actos de instrucción que se consideren necesarios<sup>587</sup>, entre los cuales necesariamente debe darse un trámite de audiencia de los interesados, en el que algunas Administraciones Locales han introducido alguna peculiaridad<sup>588</sup>. Por último, en la tercera fase, la Administración Local debe dictar resolución expresa sobre las solicitudes de vertido en el plazo máximo fijado en la Ordenanza<sup>589</sup> o, en su defecto, en el plazo de tres meses, que es

---

<sup>584</sup>*Vid.* art. 2.4 Decreto de la Región de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado.

<sup>585</sup>*Vid.* art. 17.2 Ley 5/2000, de 25 de octubre y 21 Decreto 55/2001, de 21 de diciembre.

<sup>586</sup>A título ejemplificador, *vid.* Anexo I del Reglamento regulador del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado de Santa María de Palautordera, que recoge la documentación necesaria que debe adjuntarse a la solicitud de permiso de vertido: memoria explicativa del proceso industrial con diagramas de flujo, descripción de los procesos y operaciones causantes de los vertidos, régimen y características de los vertidos resultantes, descripción de los pretratamientos adoptados, composición final del vertido, plano de situación... *Vid.* también el art. 2.2 Decreto de la Región de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado.

<sup>587</sup>El Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR el 10 de febrero de 2000, por ejemplo, incluye entre estos trámites de instrucción la práctica de las inspecciones que sean necesarias (art. 35.1). Es más, la inspección es un requisito preceptivo y previo al otorgamiento de la autorización de aquellos vertidos que deban ser objeto de un pretratamiento (art. 35.2). Este Reglamento considera como actos de instrucción necesarios en el procedimiento los informes que deban emitir otras Administraciones públicas diferentes a la Entidad Metropolitana en relación a sus competencias.

<sup>588</sup>El Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos el 10 de febrero de 2000, prevé que se podrá prescindir del trámite de audiencia a los interesados cuando, con el informe favorable de los servicios técnicos, la autorización se otorgue en los mismos términos en los que ha sido solicitada (art. 35.5). Asimismo, establece que, sin perjuicio de que el responsable del expediente pueda otorgar el trámite de audiencia siempre que lo crea oportuno, necesariamente es un trámite preceptivo cuando el informe de los Servicios Técnicos de la Entidad Metropolitana sea desfavorable a la solicitud de autorización y además, en determinados casos, como cuando se imponga en la autorización la adopción de medidas correctoras especiales de seguridad (art. 30.1), un seguro de responsabilidad civil (art. 30.2)... (*vid.* art. 35.6).

<sup>589</sup>El plazo de resolución del procedimiento varía en las diferentes Ordenanzas consultadas. Así, por ejemplo, es de seis meses en el Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de

el previsto con carácter supletorio en la LRJAP y, en caso de otorgamiento, fijar el contenido de la autorización<sup>590</sup>. En cuanto a los efectos de la falta de resolución en plazo de la Administración, aunque algunas Ordenanzas atribuyen a la misma efectos estimatorios<sup>591</sup>, consideramos que deberían ser desestimatorios, por tratarse de autorizaciones que atribuyen al solicitante facultades relativas al dominio público y al servicio público<sup>592</sup>.

Como peculiaridad, algunas Ordenanzas prevén algunas especialidades por lo que respecta al tipo de procedimiento a seguir. Entre ellas, podemos mencionar, por ejemplo, la existencia de procedimientos simplificados de otorgamiento de las autorizaciones de vertido<sup>593</sup> o procedimientos especiales para la autorización de vertidos de aguas limpias o

---

Residuos el 10 de febrero de 2000; de dos meses en el Reglamento regulador de vertidos del Consorcio para la Defensa de la Cuenca del Besós y en el Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls. *Vid.* respectivamente, arts. 36.1, 19.1 y 17.1. Por su parte, la Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento, establece como plazo máximo para resolver las solicitudes de autorizaciones de vertido que se formulen por los interesados el de tres meses (art. 10.1). También se recoge un plazo de tres meses en el Decreto de La Rioja 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 5/2000, de 31 de octubre, de saneamiento y depuración (art. 11).

<sup>590</sup>A título de ejemplo, el art. 2.3 Decreto de la Región de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado fija como contenido mínimo de las autorizaciones de vertido de aguas residuales al alcantarillado, al menos, el siguiente: a) límites en relación a las características, caudal y horarios de las descargas; b) programas de ejecución de las instalaciones de depuración y control de vertidos; y c) programa de vigilancia respecto al mantenimiento de las instalaciones y certificaciones periódicas de entidades colaboradoras. Téngase en cuenta que la Disposición adicional 1ª de este Decreto obliga a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Murcia que dispongan de ordenanzas reguladoras de los vertidos al alcantarillado a proceder a su adaptación a lo dispuesto en el mismo en el plazo de un año desde su entrada en vigor, aunque dicho Decreto es de obligado cumplimiento hasta tanto ésta se produzca.

<sup>591</sup>El art. 36.2 Reglamento Metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos el 10 de febrero de 2000, dispone que "Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que se haya dictado resolución expresa, la solicitud se podrá entender estimada por silencio administrativo". El Reglamento regulador de vertidos del Consorcio para la Defensa de la Cuenca del Besós también prevé en el art. 19.1 que transcurrido el plazo de resolución del procedimiento (en este caso, dos meses) sin que haya pronunciamiento expreso de la Administración, se entenderá otorgado el permiso de vertido "conforme a lo solicitado por el usuario y de acuerdo con las Directrices de este Reglamento". Idéntica previsión se recoge en el art. 17.1 Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls.

<sup>592</sup>En este sentido, PERDIGÓ SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, p. 12. *Vid.*, por ejemplo, el art. 89 de la Ordenanza Municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas 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, en el cual se establece expresamente que a los efectos de lo previsto en el art. 43 LRJAP, de acuerdo con la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y "dado que mediante la autorización de vertido se otorgan facultades relativas al dominio público, la falta de resolución en los plazos indicados en la normativa vigente produce los efectos propios de la desestimación del permiso". También la Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre, y el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, de La Rioja, atribuyen efectos desestimatorios al silencio (arts. 10.1 y 11, respectivamente).

<sup>593</sup>Estos procedimientos podrán aplicarse en aquellos supuestos en que se haya denegado la autorización, de manera que el solicitante podrá reiterar la solicitud presentando nuevo proyecto de actividad en que se corrijan los efectos que se hubiesen invocado como justificativos de la denegación. Haciendo constar estas circunstancias en la solicitud, podrá seguirse el procedimiento simplificado de otorgamiento, limitado a constatar la conformidad de las correcciones introducidas con los criterios expresados en la denegación. *Vid.*, por ejemplo, arts. 19.2 del Reglamento regulador de vertidos del Consorcio para la Defensa de la Cuenca del Besós y art. 17.2 del Reglamento regulador de vertidos de aguas residuales del Ayuntamiento de Viladecavalls.

aguas industriales no contaminadas (por ejemplo, de refrigeración), cuando no pueda adoptarse una solución técnica alternativa<sup>594</sup>.

#### **IV.4.5. La articulación del procedimiento de autorización de vertido con otros procedimientos administrativos. En especial, la concesión de aguas**

Acabamos de efectuar la descripción del procedimiento administrativo que debe seguirse para la obtención de la autorización administrativa de vertido. Hemos analizado este procedimiento de manera aislada, atendiendo única y exclusivamente al vertido. Sin embargo, el vertido constituye una manifestación de una acción más amplia y compleja, por estar vinculado al ejercicio de una determinada actividad industrial o a un uso privativo de las aguas. Aparece, pues, indisolublemente unido y conectado a determinadas actividades que, simultáneamente, exigen otras intervenciones administrativas, traducidas en otros tantos procedimientos conducentes a la obtención de otros títulos habilitantes que coexisten con el destinado a la consecución de la autorización de vertido. Es frecuente, por tanto, la concurrencia de autorizaciones e, incluso, concesiones, sobre las actividades que realizan vertidos susceptibles de provocar la contaminación. El propio TRLA, en su art. 100.4 (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), establece que "La autorización de vertido no exime de cualquier otra que sea necesaria, conforme a otras leyes para la actividad o instalación de que se trate". Por ello, siquiera brevemente, debemos dejar constancia de la relación existente entre las autorizaciones de vertido y las restantes autorizaciones necesarias para el ejercicio de tal actividad o las concesiones de aguas y de su articulación procedimental, no sin antes advertir de los riesgos que plantea esta acumulación lineal de procedimientos en torno a una misma actividad en aras a conseguir una eficaz actuación administrativa<sup>595</sup>. Para ello, partiendo de las escasas previsiones contenidas al respecto en el TRLA y en el RDPH, vamos a referirnos a la relación entre la autorización de vertido y las autorizaciones para el establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias (apartado IV.4.5.1); a su articulación con otras autorizaciones (apartado IV.4.5.2); y a su relación con la concesión de aguas (apartado IV.4.5.3).

##### **IV.4.5.1. La autorización de vertido y las autorizaciones para el establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias**

A pesar de las pocas alusiones que realiza el TRLA a la relación de la autorización de vertido con otras autorizaciones, sí lo hace respecto a la autorización de instalación de actividades industriales<sup>596</sup>. El TRLA condiciona las autorizaciones administrativas para el establecimiento de industrias que originen o puedan originar vertidos a la previa obtención de la autorización de vertido. Efectivamente, el apartado primero del art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*) establece que "Las autorizaciones administrativas sobre establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que originen o puedan originar

---

<sup>594</sup>*Vid.* art. 102 Ordenanza General de medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada definitivamente por acuerdo del Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999.

<sup>595</sup>Sobre ello advierte SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 559-563.

<sup>596</sup>Sin embargo, como advierte SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 141, son pocas las industrias cuya instalación o traslado sigue sometido a licencia, sobre todo a partir del principio constitucional de libertad de empresa.

vertidos, se otorgarán condicionadas a la obtención de la correspondiente autorización de vertido"<sup>597</sup>. Queda claro, por tanto, el carácter previo y preceptivo de la autorización de vertido respecto de la autorización de instalación de actividades industriales<sup>598</sup>.

#### **IV.4.5.2. La autorización de vertido y otras autorizaciones o licencias**

Al margen de la articulación entre la autorización de vertido y las autorizaciones para el establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias, debemos plantear también su relación con otras autorizaciones que pueden resultar necesarias (licencia de obras, licencia de actividades clasificadas, autorizaciones de producción y gestión de residuos...). Para ello, debemos partir del art. 259.2 RDPH, de acuerdo con el cual "Las autorizaciones de vertido, que se tramitarán según lo dispuesto en el art. 246, tendrán en todo caso el carácter de previas para la implantación y entrada en funcionamiento de la industria o actividad que se trate de establecer, modificar o trasladar, y en cualquier caso precederá a las licencias que hayan de otorgar las autoridades locales". De la redacción de este precepto se deriva el carácter previo de la autorización de vertido respecto de estas otras autorizaciones, entre las cuales se incluyen tanto las que deben otorgar con carácter exclusivo las autoridades locales (por ejemplo, la licencia de obras), como las que deban conceder las Administraciones superiores -estatal o autonómica- (por ejemplo, en materia de residuos) o en las que puedan intervenir diversas Administraciones, por razón de la normativa sectorial aplicable (por ejemplo, las licencias en materia de actividades clasificadas)<sup>599</sup>. Ésta es la opción seguida por el RAMINP, así como por la legislación autonómica de actividades clasificadas y por las diversas Ordenanzas municipales reguladoras de los vertidos de aguas residuales que imponen la obtención, con carácter previo a la licencia de actividades clasificadas, de la autorización de vertido<sup>600</sup>.

#### **IV.4.5.3. La autorización de vertido y la concesión de aguas: la necesidad de articulación entre ambas**

---

<sup>597</sup>Véase el art. 259.1 RDPH. Véase también el art. 65.1 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas y art. 2.3 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico. Idéntica previsión encontramos en la legislación de costas (art. 61 LC y 122 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo).

<sup>598</sup>SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 140.

<sup>599</sup>SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 142.

<sup>600</sup>El 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. 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". Sin embargo, alguna norma autonómica ha previsto la tramitación simultánea de la autorización de vertido y la licencia de actividades clasificadas. Es el caso de la Ley de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento, con arreglo al cual "La autorización de vertido, salvo lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo [supuestos de autorizaciones de vertidos realizados directamente a colectores o instalaciones de depuración de competencia de la Comunidad Autónoma], se tramitará y se resolverá junto con la licencia municipal regulada en el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas...".

Apuntada la relación de la autorización de vertido con otras autorizaciones, vamos a plantear ahora su articulación con la concesión de aguas, cuestión ésta de suma importancia, en la medida en que, comúnmente, los vertidos aparecen vinculados a una concesión administrativa de aguas y son el resultado del uso de un recurso previamente concedido. El TRLA configura la autorización de vertido de manera autónoma e independiente a la concesión de aguas y no establece mecanismo alguno de articulación procedimental o coordinación entre ambas. Ahora bien, siendo ello cierto, no ha sido un obstáculo para que la doctrina (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y SANZ RUBIALES<sup>601</sup>) defiendan la lógica exigencia de la tramitación conjunta y, por lo tanto, de la unificación de ambos procedimientos, cuando los vertidos sean consecuencia de un uso privativo de las aguas. Esta posición, a la que nos adherimos, sostiene la necesidad de vinculación de la autorización de vertido a la propia concesión de aguas, basándose en los arts. 66.1 TRLA (*ex art. 64 LA*) y 115.2.m) RDPH, que permiten establecer condiciones en la concesión de aguas, especialmente en el caso de que se produzcan vertidos de aguas residuales<sup>602</sup>. Entre estas condiciones podrían incluirse todas aquellas que tienen como finalidad proteger las aguas de la degradación que pueda suponer la utilización privativa de las mismas<sup>603</sup>. Indudablemente, la unificación de ambos procedimientos y el otorgamiento de ambos títulos en una resolución única revertiría en una mayor eficacia y agilidad de la actuación administrativa, al tiempo que se posibilitaría, desde un punto de vista práctico, un mejor control de los vertidos. En esta línea caminan, además, algunos PPHHC -por ejemplo, el de la cuenca del Segura-<sup>604</sup> y el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH. Este último impone, en el caso de que el solicitante de la autorización de vertido lo sea también de una concesión para el aprovechamiento privativo de las aguas, la presentación conjunta de la documentación que resulte necesaria para la obtención de ambas (art. 246).

---

<sup>601</sup>MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 348-349 y SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 142-143.

<sup>602</sup>Con anterioridad a la LA, el art. 5 Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1959 ya establecía que en la concesión o autorización que se otorgase se señalaría "el tratamiento que a las aguas residuales haya de darse o las obras que hayan de construirse", exigencia que encontraba apoyo en el art. 158 LA 1879.

<sup>603</sup>En esta línea, PALOMAR OLMEDA, A., "La protección del medio ambiente en materia de aguas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 1986, pp.126-127, que se apoya en la Sentencia del TS de de 3 de marzo de 1977.

<sup>604</sup>Vid. *supra*, el capítulo II, apartado II.2.3.2, de la tercera parte de este trabajo.

## **CAPÍTULO V. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO (II): LOS ESTÁNDARES DE CONTAMINACIÓN**

En el capítulo anterior hemos visto que las autorizaciones de vertido permiten excepcionar la prohibición general de realizar vertidos directos o indirectos de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, contenida en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA). Su obtención no constituye, sin embargo, una licencia en blanco para contaminar, sino que la autorización, para hacer efectivos los imperativos de protección de la calidad de las aguas, debe condicionar, en todo caso, la actividad que se realice, de modo que ésta sólo pueda ser ejercida válidamente, de acuerdo con las condiciones fijadas en el acto administrativo habilitante. Por ello, las autorizaciones de vertido quedan sujetas a una serie de límites en relación a las sustancias contaminantes, tanto por lo que respecta al tipo de sustancias que pueden verterse, como al establecimiento de los valores máximos admisibles a los que deben ajustarse y que no podrán superarse. Ello implica que la realización de vertidos sólo se permitirá en las condiciones que se fijen en la autorización. Únicamente podrán verterse aquellas sustancias para las cuales se ha obtenido la licencia y previo el tratamiento que haya sido exigido por la misma. De este modo, junto a la exigencia de autorización previa entran en juego mecanismos complementarios de la misma, como el establecimiento de valores límite para las sustancias contaminantes. Ésta es la cuestión que, ampliamente, abordaremos en este capítulo. Para ello, en primer lugar, nos referiremos al establecimiento de estándares como instrumento de protección de la calidad de las aguas que complementa y modula la autorización de vertido (apartado V.1). En segundo lugar, analizaremos el régimen jurídico a que se sujeta el establecimiento de estándares de contaminación, tanto en el caso de las autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico (apartado V.2), como al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración (apartado V.3). Y, por último, apuntaremos los nuevos horizontes que se están abriendo en la ordenación de esta materia (apartado V.4).

### **V.1. La modulación de la autorización de vertido a través de su sujeción a estándares de contaminación**

El establecimiento de estándares ambientales constituye una técnica de protección específicamente ambiental<sup>1</sup>, mediante la cual se produce la fijación de niveles máximos de concentración para determinados elementos contaminantes, en función de su toxicidad, persistencia y otros efectos. Se trata, en definitiva, de un mecanismo a través del cual la Administración fija ciertos parámetros que el agente contaminador no podrá rebasar para ejercer su actividad dentro de la legalidad<sup>2</sup>.

Para la fijación de estándares de contaminación en materia de aguas pueden utilizarse, paralela o conjuntamente, dos criterios. Por una parte, el establecimiento de valores límite de emisión para los vertidos, consistente en fijar los niveles máximos admisibles de

---

<sup>1</sup>JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 216.

<sup>2</sup>*Vid.* un análisis de los principales parámetros físico-químicos que pueden afectar a la calidad de las aguas en AZNAR JIMÉNEZ, A., "Determinación de los parámetros físico-químicos de calidad de las aguas", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 23, 2000, pp. 12-19.

contaminantes para los efluentes que vayan a verterse, en función de sus componentes. Por otra, la determinación de objetivos de calidad, que establecen los parámetros máximos de contaminación tolerable, a cumplir en las masas de aguas, en función de circunstancias meteorológicas, temporales o espaciales. Tanto uno como otro presentan ventajas e inconvenientes. Así, el establecimiento de valores límite de emisión permite un tratamiento uniforme y, por lo tanto, el establecimiento de idénticas exigencias y costes de tratamiento para todos los agentes contaminadores, con independencia del lugar donde se desarrolle su actividad<sup>3</sup>. No tiene, en cuenta, sin embargo, las condiciones del medio receptor. Además, podría llevar a la autorización de un gran número de vertidos que, aunque aisladamente considerados se ajusten rigurosamente a los límites reglamentarios, sobrepasen en su conjunto los niveles de contaminación admisibles en un determinado tramo de un río o en un acuífero, revirtiendo negativamente en la calidad de las aguas<sup>4</sup>. Por lo que respecta al criterio de determinación de objetivos de calidad, aunque tiene presentes las condiciones ambientales locales, utilizado aisladamente puede provocar importantes desigualdades entre los diferentes agentes contaminadores en cuanto a los costes de los sistemas de tratamiento<sup>5</sup>. Asimismo, la utilización exclusiva de este sistema<sup>6</sup> podría entenderse en la

---

<sup>3</sup>Vid. en esta línea ALONSO GARCÍA, E., "Legislación sectorial de medio ambiente (Ponencia marco para el I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 19-21 de abril de 1995)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 137, 1995, p. 78.

<sup>4</sup>Sobre ello, puede verse ALONSO GARCÍA, E., "Legislación sectorial...", *cit.*, en cuya opinión "El problema mayor, desde luego, es el constituido por la falta de mecanismos para garantizar la calidad de masas de agua o cuando la contaminación es de origen puntual pero múltiple, y el agente actúa dentro de la legalidad de la norma de emisión; por ejemplo, todos los municipios de una cuenca de un afluente pueden cumplir perfectamente la norma de emisión de aguas residuales pero la suma de todos sus vertidos generan la violación del estándar de calidad de ese efluente. Sólo sistemas jurídicos muy sofisticados pueden poner en marcha mecanismos (mercados del derecho a contaminar reconocido como título-valor, por ejemplo) tendentes a lograr la implementación del estándar. En España, ni siquiera un mecanismo que pretende alcanzar no ya el estándar sino simplemente procurar obtenerlo (el canon de vertidos) ha podido funcionar con una mínima seriedad" (p. 77). MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización y el canon de vertidos", Comunicación presentada a la Mesa de trabajo "El saneamiento de aguas", II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, celebrado en Valencia, días 10, 11 y 12 de abril de 1997, pp. 3 y 4, apunta cómo en principio las normas de emisión no presuponen como condición un estudio previo del medio receptor, ni de la interacción de los agentes tóxicos con el mismo, ni de la capacidad del medio de autodepurarse, si bien esta afirmación no es excluyente de que efectivamente se realicen estudios científicos para acotar a un valor determinado la emisión de los parámetros objeto de regulación, aunque en la mayoría de las ocasiones son valores discutidos que obedecen más al principio precautorio que a la consecución de unos objetivos específicos. Por ello, en su opinión, las normas de emisión serían adecuadas en dos supuestos: a) en aquellos casos en que el impacto en el medio receptor no es del todo conocido o se carece de datos sobre las consecuencias últimas de su afectación, circunstancia que aconseja limitar el valor de ciertos parámetros de forma precautoria y con un carácter generalizado al medio; b) cuando además de existir protecciones específicas en función de los usos del medio receptor en el que fundamentalmente se establece una relación de parámetros de obligado cumplimiento, de forma complementaria, es necesario considerar que en ese medio, y en esa zona en concreto se va a verter una determinada sustancia no incluida en la relación asociada al uso, sea cual sea éste.

<sup>5</sup>Sobre 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, al poner de relieve que la utilización exclusiva de un sistema de objetivos de calidad "afecta al medio ambiente globalmente considerado y altera las condiciones del mercado en las distintas regiones europeas y entre los causantes de vertidos individuales (dado que los vertidos futuros tendrán límites más rigurosos que los ya autorizados, dado su efecto acumulativo)" (pp. 190-191). También MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización...", *cit.*, quien pone de relieve, en cuanto a los costes de depuración a asumir por los eventuales vertedores cómo en las normas de calidad "el factor espacial cobra un significado relevante ejerciendo un efecto disuasorio para el establecimiento de ciertas actividades que verán incrementados sus

práctica, utilizando la terminología empleada por la Comisión en su documento *La política de aguas de la Comunidad Europea*<sup>7</sup>, como una "licencia para contaminar", ya que al depender la fijación de los límites del vertido de las características del medio receptor, permitiría gran número de vertidos contaminantes, bajo la justificación del volumen del caudal y de la capacidad autodepurativa de los ríos. Por otra parte, el control de la contaminación mediante objetivos de calidad ofrece una amplia discrecionalidad a la Administración, *"sin que ello, per se, deba considerarse negativo ni fuente de arbitrariedades o ilegalidades"*<sup>8</sup>.

Como ya vimos<sup>9</sup>, la pugna entre ambos sistemas y su utilización de manera paralela ha empañado durante largos años la intervención comunitaria en materia de vertidos, reduciendo, en buena medida, su eficacia. En definitiva, ninguno de los dos sistemas, aisladamente, ofrece la solución ideal, que debe venir del intento de coordinación entre ambos. Así, advierte la Comisión que

*"en la práctica, la existencia de objetivos de calidad ambiental permite a las autoridades determinar el grado de eficacia de los valores límite de emisión adoptados e incrementar su rigor en caso necesario. A la inversa, los controles de las emisiones (basados normalmente en las mejores tecnologías disponibles) constituyen el elemento clave de toda estrategia destinada a garantizar el cumplimiento de los objetivos de calidad ambiental. Por consiguiente, ambos métodos son complementarios y no contradictorios"*<sup>10</sup>.

---

*costes de depuración al instalarse en cauces con un nivel de protección mayor que el que les supone a sus potenciales competidores ubicados en cauces con usos menos restrictivos"; en cambio, en un sistema basado en normas de emisión "la discriminación o diferenciación de la mayor o menor inversión a realizar va a depender del tipo de actividad que genere el vertido lo que supone en principio, que a igualdad de magnitud y de actividad los costes van a ser similares" (p. 4). Es útil también la consulta de la Comunicación de la Comisión 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. 9-11, que analiza ampliamente esta problemática. Por el contrario, el sistema basado en las normas de emisión, como ha apuntado ALONSO GARCÍA, E., "Legislación sectorial...", cit., "ofrece la ventaja de la absoluta seguridad al mercado al basarse en una casi absoluta igualdad de los costos económicos de inversión en tecnología ambiental (sea cual sea la tecnología, toda fábrica de determinado tipo tiene que sujetarse a determinada norma de emisión de determinadas sustancias). Ello no obsta para que, ambientalmente, no sea una norma tan correcta si no se coordina con el establecimiento de objetivos de calidad" (p. 78).*

<sup>6</sup>MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización...", cit., apunta cómo *"las normas de calidad sólo garantizan el control de un número determinado de parámetros asociados a un uso concreto y dada la multiplicidad de elementos químicos que pueden producirse y verterse al medio acuático en los diferentes procesos industriales, podría darse la paradoja, si se aplicasen exclusivamente normas de calidad, que a pesar del cumplimiento estricto de los parámetros asociados al uso, se vertiesen sustancias tóxicas no previstas en los objetivos de calidad, pero altamente dañinas para el medio hídrico receptor"*(p. 3).

<sup>7</sup>Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 10.

<sup>8</sup>FANLO 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. 3533.

<sup>9</sup>Vid. *supra* capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a).a'), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>10</sup>Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., pp. 10 y 11.

De ahí que la solución venga de la mano de la utilización de un enfoque combinado, que incluya elementos del enfoque de objetivos de calidad y de los valores límites de emisión derivados de una evaluación de las posibilidades ofrecidas por la tecnología<sup>11</sup>. Precisamente, en este sentido caminan las nuevas tendencias surgidas en el Derecho comunitario y en el Derecho interno<sup>12</sup>.

Aunque se han achacado algunos inconvenientes a los estándares ambientales como técnica de protección ambiental<sup>13</sup>, lo cierto es que, en materia de aguas -y también en otros ámbitos, como el de la contaminación atmosférica-, presentan enormes virtualidades como complemento de las autorizaciones de vertido. Por una parte, la fijación de estándares de contaminación contribuye a objetivar los controles<sup>14</sup> y a reducir la discrecionalidad de la Administración. La delimitación normativa de ciertos parámetros en relación a las características del vertido y del cauce receptor vincula a la Administración en el momento de otorgamiento, renovación o revisión de las autorizaciones de vertido. Salvo determinadas excepciones<sup>15</sup>, no podrán otorgarse autorizaciones que sobrepasen los valores máximos de tolerabilidad fijados normativamente. Por otra, configura una visión dinámica de la autorización, por cuanto ésta queda condicionada al cumplimiento de los estándares de contaminación. Efectivamente, no basta con cumplir los niveles de permisibilidad que resulten exigibles en el momento de su otorgamiento, sino que deberá asegurarse su cumplimiento permanente. De este modo, se permite la adecuación de las autorizaciones de vertido a las nuevas circunstancias, encadenándolas a las condiciones más exigentes que puedan derivarse de las nuevas regulaciones<sup>16</sup>. La efectividad de la autorización queda, así,

---

<sup>11</sup>Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 11.

<sup>12</sup>Vid. *infra* el apartado V.4.1 de este mismo capítulo.

<sup>13</sup>Para CARDELÚS Y MUÑOZ-SECA, B., "Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente", en *Documentación Administrativa*, núm. 197, 1983, p. 21, el establecimiento de estándares de contaminación presenta varios inconvenientes de principio, como la complejidad técnica que conlleva la fijación de niveles realistas, que no sean ni demasiado tolerantes ni tan utópicos que no puedan cumplirse; su carácter rápidamente cambiante; y la necesidad de una constante actividad inspectora por parte de la Administración, que no siempre dispone de medios técnicos y humanos suficientes. Desde una visión económica, PEARCE, D. W. y KENY TURNER, R., *Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente*, traducción de ABAD BALBOA, C y CAMPOS PALACÍN, P., Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, 1995, p. 141, han señalado que el problema del establecimiento de estándares es que su resultado únicamente será económicamente eficiente de forma accidental, ya que resulta poco probable que asegure el nivel óptimo de externalidad. Y han puesto de relieve también la necesidad de contar con algún organismo de control que supervise la actividad del contaminador y que tenga potestad sancionadora. De lo contrario, el único incentivo para permanecer dentro del estándar sería algún tipo de conciencia social.

<sup>14</sup>Para MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, permite "superar la fase de ambigüedad y discrecionalidad que venía implícita en la comprensión puramente sanitaria de la política de aguas", primando así "la comprensión de conjunto, por lo que las decisiones deben ser racionalizadas en función de datos ecológicos, teniendo en cuenta las características del curso, la compatibilidad de los aprovechamientos, las eventuales prioridades entre ellos y las posibilidades de autodepuración natural de los cauces" (p. 274).

<sup>15</sup>Vid. *infra* el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo, en que se analizan los procedimientos de regularización de los vertidos ilegales.

<sup>16</sup>Para MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, "La fijación de estándares de ámbito nacional o internacional incluso y su acomodación sectorial o territorial aclimata las técnicas de la licencia a los imperativos del equilibrio ambiental. Una comprensión estática de la

condicionada por posteriores normas que pueden intensificar los requisitos a que debe ajustarse el ejercicio de las actividades potencialmente contaminantes de las aguas. Entre estas normas, ocupan un lugar destacado las que fijan los estándares de contaminación, por ser ésta una de las principales condiciones de naturaleza ambiental que afectan a las autorizaciones ambientales, de las que la autorización de vertido constituye un buen ejemplo<sup>17</sup>. El establecimiento de estándares aparece, en consecuencia, como una de las principales modulaciones de las autorizaciones de vertido<sup>18</sup>.

No pueden ocultarse, sin embargo, las extraordinarias implicaciones económicas y técnicas que acarrea la utilización de estos estándares, habida cuenta que su estricto cumplimiento reclama importantes costes -variables en función del tipo de industria, materias utilizadas, procesos productivos...-, que deberán ser internalizados y no trasladados a agentes externos<sup>19</sup>.

Asimismo, debemos tener presente que la efectividad y el cumplimiento de los estándares de contaminación exigen contar con un aparato administrativo fuerte, dotado de los necesarios medios técnicos y humanos. De poco o nada servirá la imposición de rigurosos niveles de contaminación en las autorizaciones de vertido si no se acompañan de las oportunas medidas de control e inspección por parte de la Administración que permitan detectar la violación de estos valores, así como, en su caso, del ejercicio de la potestad sancionadora.

La normativa reguladora de los vertidos, al igual que la gran mayoría de normas ambientales, incluye estándares de contaminación que deberán recoger las autorizaciones, tanto en relación a la composición de los vertidos que se efectúen, considerados aisladamente, como a la inmisión resultante de los mismos<sup>20</sup>. Con el establecimiento de

---

*autorización otorgadora de derechos inmutables o a lo más sólo episódicamente y excepcionalmente modificables, es incompatible con la propia esencia de los procesos ambientales"* (pp. 114-115).

<sup>17</sup>Vid. VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 140-141.

<sup>18</sup>Vid. MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. I, *cit.*, pp. 114-116, que, además de la fijación de estándares, señala como principales modulaciones de la autorización en el Derecho ambiental la regulación de las características de las materias primas, las homologaciones y la imposición de niveles tecnológicos. También VERA JURADO, D. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, pp. 140-153, incluye entre las principales condiciones de naturaleza ambiental que afectan a las autorizaciones de tracto continuo los estándares de contaminación industrial, la imposición de niveles técnicos y de seguridad en las actividades industriales y la homologación y normalización de los productos industriales.

<sup>19</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3530.

<sup>20</sup>Destacamos, sin embargo, que con anterioridad a la aprobación de la LA, a pesar de existir ya abundante normativa reguladora de los vertidos [fundamentalmente, el RPAC (BOE de 2 de diciembre de 1958) y las Órdenes de 4 de septiembre de 1959 (BOE de 10 de septiembre de 1959) y de 9 de octubre de 1962 (BOE de 23 de octubre de 1962, rectificado en BOE de 31 de octubre y 22 de diciembre de 1962)] no se regulaba adecuadamente la cuestión de los estándares de contaminación. Es más, esta normativa se caracterizaba por la ausencia de parámetros en relación a los vertidos. 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, pp. 590-591, señala que el sistema español se apoyaba en tres piezas: la clasificación de los distintos cauces o tramos en diferentes grupos según los usos a que se destinan sus aguas; la asignación a dichos grupos de unos niveles máximos de impurificación para las características de sus aguas; y la obligación de que quienes realicen vertidos de aguas residuales mantengan

estos parámetros se reduce en buena medida la discrecionalidad administrativa, ya que la Administración deberá comprobar su cumplimiento, no sólo con carácter previo al otorgamiento de las correspondientes autorizaciones, sino durante todo el desarrollo de la actividad. No debe extrañar, por tanto, que uno de los contenidos que necesariamente deben concretar las autorizaciones de vertido sea el de "los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente" [art. 101.1 TRLA (*ex art. 93.1 LA*, modificado por la LMLA)<sup>21</sup>]. Ahora bien, el TRLA no atiende únicamente a la fijación de niveles de emisión para los vertidos, como pudiera desprenderse de una lectura aislada del precepto anterior, sino que acepta expresamente el enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental. Así cabe interpretar el art. 100.2 TRLA (*ex art. 92.2 LA*, modificado por la LMLA), que determina como objeto de la autorización de vertido la consecución del buen estado ecológico de las aguas "de acuerdo con las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas reglamentariamente" y que "podrán ser concretados para cada cuenca por el respectivo Plan hidrológico"<sup>22</sup>. No basta, por tanto, con cumplir los niveles máximos de emisión, sino que, a través de la autorización, deberá garantizarse también el respeto de los objetivos de calidad de las aguas. En cualquier caso, la fijación de valores límite de emisión contribuirá a alcanzar los niveles de calidad del medio receptor de los vertidos. La conclusión de que en el marco del TRLA las autorizaciones de vertido deben dar cumplimiento tanto a los valores de emisión como de inmisión podemos apoyarla, además de en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), ya mencionado, en los arts. 92 TRLA (*ex art. 84 LA*, modificado por la LMLA) y 101.2 TRLA (*ex art. 93 LA*, modificado por la LMLA) y en los arts. 246.2 y 251.b) RDPH. El primero de estos preceptos establece como objetivo de la protección del dominio público hidráulico "Prevenir el deterioro del estado ecológico y la contaminación de las aguas para alcanzar un buen estado general" y remite al desarrollo reglamentario el establecimiento de los niveles de calidad correspondientes a estos estados y los plazos para alcanzarlos. El segundo hace depender la renovación de las autorizaciones de vertido del cumplimiento de las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento. El tercero exige acompañar la solicitud de autorización de las obras e instalaciones de depuración o eliminación necesarias para que el grado de depuración sea el adecuado al grupo de calidad establecido en el medio receptor. Y el cuarto fija como contenido necesario de las autorizaciones de vertido las instalaciones de depuración

---

las aguas de los cauces receptores en el grado de pureza que expresamente determine la autorización otorgada. El sistema se apoyaba, a su entender, más que en los niveles de emisión, flexibles a juicio de la Administración, en los niveles de inmisión, de carácter taxativo. Sin embargo, únicamente el RAMINP (aparte de la Instrucción de 21 de junio de 1960) recogió en sus arts. 16 y 17 una relación de sustancias contaminantes acompañada de la fijación de una serie de parámetros que determinaban los límites máximos tolerables. Actualmente, la regulación de los estándares de contaminación contenida en el RDPH y en el RAPA ha superado y dejado sin efecto los arts. 16 y 17 RAMINP, al ser más restrictiva respecto a los elementos contaminantes y más exigente en cuanto a la calidad de las aguas resultantes. Así lo pone de relieve DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. II, *La normativa del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 211-213.

<sup>21</sup> *Vid.* también art. 250.1 RDPH.

<sup>22</sup> En este sentido 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. 91.

necesarias "para conseguir los objetivos de calidad exigibles". En nuestra opinión, queda claro el condicionamiento de las autorizaciones de vertido, no sólo al respeto de los valores límite de emisión, sino también a las normas de calidad, así como a los objetivos ambientales<sup>23</sup>.

En la actualidad, los niveles de emisión y de inmisión para los vertidos que se realicen al dominio público hidráulico se recogen, a nivel estatal, en normas de rango reglamentario adoptadas, en buena medida, en transposición de normas comunitarias, y concretadas en cada cuenca hidrográfica por los respectivos Planes Hidrológicos. Habrá de estarse, además, a la regulaciones que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias sobre protección del medio ambiente, hayan podido aprobar en esta materia. Por lo que respecta a los estándares de contaminación en las autorizaciones de vertidos al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración, debemos tener en cuenta las Ordenanzas locales que se hayan adoptado en este ámbito, sin perjuicio de las posibles normas autonómicas que hayan podido aprobarse.

## **V.2. Los estándares de contaminación en las autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico. El régimen jurídico de las sustancias contaminantes**

Una vez realizada una aproximación general a los estándares ambientales, instrumento que complementa las autorizaciones de vertido, entramos a examinar en este apartado su regulación, centrándonos, por el momento, en las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico. Este objetivo nos conduce necesariamente al estudio del régimen jurídico de las sustancias contaminantes en orden a la protección y control de la contaminación de las aguas. Entramos de lleno a analizar esta cuestión.

A pesar de la extraordinaria relevancia que tiene la fijación de estándares ambientales para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido y de ser los límites cuantitativos y cualitativos del vertido uno de sus contenidos mínimos, ni la LA, en su momento, ni el TRLA, en la actualidad, han entrado a regular esta cuestión. A nivel estatal, la regulación de las sustancias contaminantes se recoge, en consecuencia, en varias normas de carácter reglamentario y está claramente condicionada por los mínimos fijados por la Comunidad Europea. Como norma de cabecera se sitúa el RDPH, cuya sección tercera del capítulo segundo ("De los vertidos") del título III ("De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales") lleva precisamente por título el de "Sustancias contaminantes", aunque, como veremos, no agota las sustancias que pueden ser contaminantes y, por lo tanto, objeto de la autorización de vertido. A efectos de fijar los límites de sustancias contaminantes a que queda sometido un determinado vertido, el RDPH, incorporando al Derecho español el sistema comunitario, ha optado por la categorización de las sustancias contaminantes en dos relaciones distintas incluidas en el

---

<sup>23</sup>El proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RDPH que hemos consultado (versión de marzo de 2002) define "norma de calidad ambiental" o "límite de inmisión" como "la concentración de un determinado contaminante o grupo de contaminantes en el agua, en los sedimentos o en la biota, que no debe superarse con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente"; "valor límite de emisión", como "la cantidad o la concentración de un determinado contaminante o grupo de contaminantes, cuyo valor no debe superarse por el vertido dentro de uno o varios períodos determinados. En ningún caso el cumplimiento de los valores límite de emisión podrá alcanzarse mediante técnicas de dilución"; y "objetivo medioambiental", como "los objetivos establecidos en el art. 4 de la Directiva 2000/60/CE" (art. 245).

anexo a su título III: la lista I (o lista negra), que comprende aquellas sustancias elegidas en razón a su toxicidad, persistencia o bioacumulación<sup>24</sup>, y la lista II (o lista gris), en la que se incluyen aquellas sustancias nocivas, cuyos efectos se gradúan según el tipo y características del medio receptor afectado<sup>25</sup>. Los límites establecidos a los vertidos a las aguas varían en función de si se trata de sustancias contaminantes de la lista I o de la lista II. Asimismo, existen algunas diferencias significativas, según se trate de vertidos en aguas superficiales o en aguas subterráneas, ya que a estas últimas se dispensa un régimen de protección más intenso. A continuación analizaremos detalladamente la regulación de los límites de las sustancias contaminantes que acompañan necesariamente a las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico. A estos efectos, diferenciaremos entre sustancias de la lista I (apartado V.2.1) y sustancias de la lista II (apartado V.2.2) y examinaremos la

---

<sup>24</sup>En relación a las sustancias que forman parte de la relación I del Anexo al Título III RDPH, *vid.* el capítulo II, apartado II.3.2, de la primera parte de este trabajo. Nótese que el contenido de la relación I de sustancias contaminantes contenida en el RDPH coincide con la lista negra recogida en el Anexo de la Directiva 76/464/CEE, del Consejo, de 4 de mayo de 1976 (DOCE L núm. 129, de 18 de mayo de 1976). Sin embargo, no coincide totalmente con el contenido de la Directiva del Consejo 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979 (DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980), ya que, por una parte, la lista I del RDPH excluye a los aceites minerales e hidrocarburos no persistentes y los cianuros, y, por otra, añade las "sustancias sintéticas persistentes que puedan flotar, permanecer en suspensión o hundirse causando con ello perjuicio a cualquier utilización de las aguas". Este desajuste se ha solventado con el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el RDPH (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 1992), que ha introducido un nuevo apartado 5 en el art. 254 RDPH: "Cuando se trate de vertidos directos o indirectos que afecten o puedan afectar a las aguas subterráneas, los compuestos químicos 'cianuros' que figuran en el apartado g) de la relación II de sustancias contaminantes, así como los aceites minerales no persistentes o hidrocarburos de origen petrolífero no persistentes del apartado f) de dicha relación, serán considerados como formando parte de la relación I y, por lo tanto, en los casos indicados, serán objeto de todas las limitaciones que se exijan para las restantes sustancias de la citada relación I".

<sup>25</sup>En relación a las sustancias que forman parte de la relación II del Anexo al Título III RDPH, *vid.* el capítulo II, apartado II.3.2, de la primera parte de este trabajo. Nótese que el contenido de la relación II de sustancias contaminantes contenida en el RDPH coincide con la lista gris recogida en el Anexo de la Directiva 76/464/CEE. Adviértase, sin embargo, que el contenido de la relación II de sustancias contaminantes del RDPH, en su redacción originaria, difería en algunos aspectos de la lista II recogida en el Anexo de la Directiva comunitaria 80/68/CEE. Concretamente, integraba en el apartado 1 de la lista II aquellas "sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumeradas en la relación I para las que no se hayan fijado límites según el art. 254 de este Reglamento", con lo cual en Derecho español se estaba posibilitando la autorización de vertidos en aguas subterráneas de sustancias de la lista I para las cuales aún no se habían fijado los límites de emisión, alterando sustancialmente el régimen establecido en el Derecho comunitario para este tipo de vertidos [recuérdese que en el sistema comunitario se prohíbe la autorización de vertidos de las sustancias de la lista I en aguas subterráneas, excepto en el caso de que las aguas subterráneas afectadas sean permanentemente inadecuadas para otros usos, no se obstaculice la explotación de los recursos del suelo y no afecten a otros sistemas acuáticos ni a otros ecosistemas (*vid supra* capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.b, de la segunda parte de este trabajo)]. Sobre esta problemática *vid* TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 890-891. Afortunadamente, este desajuste con la normativa comunitaria se ha solventado por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifica parcialmente el RDPH, que introduce una nueva redacción en el apartado 1 de la lista II de sustancias contaminantes, excluyendo de su dicción los vertidos en aguas subterráneas. Otra diferencia que puede hacerse notar entre la lista II contenida en la Directiva comunitaria 80/68/CEE y la contenida en el RDPH es que, en tanto que la primera se refiere concretamente al "amoníaco" y "nitritos", la segunda recoge la redacción de la Directiva 76/464/CEE y se refiere a "sustancias que influyan desfavorablemente en el balance de oxígeno, especialmente las siguientes: amoníaco y nitritos". Nótese que estos desajustes se deben a la circunstancia de que el RDPH utilizaba las mismas listas I y II, recogidas en su Anexo III, tanto para los vertidos en aguas superficiales como para los de aguas subterráneas, en tanto que el Derecho comunitario tenía sendas Directivas que regulaban de manera independiente estas listas.

cuestión de la fijación de los límites a las autorizaciones de vertidos que contengan sustancias contaminantes diferentes a las incluidas en estas listas (apartado V.2.3), así como la regulación específica de los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento (apartado V.2.4). Asimismo, nos referiremos a las competencias autonómicas en materia de estándares de contaminación y, en particular, a la posibilidad de adopción de límites más estrictos que los previstos en la normativa estatal (apartado V.2.5).

### **V.2.1. El régimen jurídico de las sustancias contaminantes de la lista I**

El análisis del régimen jurídico de las sustancias contaminantes de la lista I exige distinguir entre los vertidos en aguas superficiales y en aguas subterráneas, ya que, dadas las peculiaridades que presentan estos últimos, su régimen jurídico es notablemente más proteccionista. Por ello, a continuación, exponemos cómo se canaliza la protección de las aguas continentales frente a la contaminación causada por vertidos de sustancias de la lista I, diferenciando a estos efectos, entre vertidos en aguas superficiales (apartado V.2.1.1) y en aguas subterráneas (apartado V.2.1.2).

#### **V.2.1.1. Los vertidos en aguas superficiales**

Ya hemos visto cómo el RDPH recoge en una primera relación aquellas sustancias más peligrosas, elegidas "en razón de su toxicidad, persistencia o bioacumulación"<sup>26</sup>. En relación a estas sustancias el objetivo prioritario es llegar a eliminar la contaminación de las aguas causada por las mismas<sup>27</sup>, si bien se permite la realización de vertidos que no superen determinados umbrales de permisibilidad<sup>28</sup>.

Sin embargo, a pesar de la potencial peligrosidad de estas sustancias, el RDPH no fija ni valores límite de emisión ni objetivos de calidad para el medio receptor, remitiendo esta tarea a una futura normativa de desarrollo. De acuerdo con el párrafo primero del art. 254.4 RDPH, "Las autorizaciones de vertido limitarán rigurosamente las concentraciones de las sustancias figuradas en la relación I, a fin de eliminar del medio receptor sus efectos nocivos, según las normativas de vertido y calidad que sucesivamente se dicten". En definitiva, el RDPH se limita a incorporar las listas I y II de sustancias contaminantes, sin acometer la tarea de fijar los valores límite permisibles para cada una de estas sustancias.

Se sigue, en consecuencia, el mismo sistema que a nivel comunitario. Al igual que la Directiva 76/464/CEE, el RDPH únicamente introduce la relación de categorías y grupos de sustancias integrantes de las listas I y II, remitiendo a futuras normas de desarrollo la fijación de los valores límites<sup>29</sup>. El RDPH tampoco se pronuncia sobre qué sistema de los

---

<sup>26</sup>Véase art. 254.1 RDPH.

<sup>27</sup>Vid. art. 2.1 Directiva 76/464/CEE. Vid. *supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>28</sup>Así lo pone de relieve MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992: "la prohibición de la transmisión al medio acuático de las sustancias de la lista negra no es absoluta, la descarga cero es imposible, siempre habrá restos por pequeños que sean en las aguas, lo que se desea evitar es la contaminación que únicamente se dará si se superan determinados niveles en las concentraciones de los vertidos o si éstos suponen por períodos de tiempos aportes cuantitativamente inadmisibles" (pp. 105-106).

<sup>29</sup>Recuérdese que el art. 6 Directiva 76/464/CEE remite a futuras normas, a aprobar por el Consejo, la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad para las diferentes sustancias peligrosas incluidas en las

dos que tradicionalmente se han dado en Derecho comunitario -el de establecimiento de valores límites de emisión y el de fijación de objetivos de calidad ambiental- debe seguirse para limitar la contaminación provocada por sustancias de la lista I.

El desarrollo del RDPH en este aspecto ha venido de la mano de la Orden de 12 de noviembre de 1987, del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales<sup>30</sup> -modificada por las Órdenes Ministeriales de 13 de marzo de 1989, de 28 de junio de 1991 y de 25 de mayo de 1992<sup>31</sup>-, la cual incorpora al ordenamiento jurídico interno todas aquellas Directivas que sucesivamente han ido desarrollando y completando la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976<sup>32</sup>. El objeto de esta Orden, "*normativa de cabecera para todos los vertidos de sustancias reguladas de la lista I*"<sup>33</sup>, es definir las normas de emisión, objetivos de calidad y las condiciones especiales de control que han de tenerse en cuenta en las autorizaciones de vertido de aguas residuales que puedan contener alguna de las sustancias que figuran enumeradas en su anexo I<sup>34</sup>. A estos efectos, esta Orden opta por el denominado "enfoque paralelo", solución de compromiso asumida por la Directiva 76/464/CEE, al adoptar un sistema basado en valores límites de emisión, pero admitiendo que los Estados puedan optar por el método de los objetivos de calidad<sup>35</sup>. Efectivamente, si bien establece normas de emisión<sup>36</sup>, permite que los Organismos de cuenca puedan optar en una zona geográfica determinada por el método de los objetivos de calidad que, a este fin, se incluyen en los anexos II y siguientes de esta Orden, previa la pertinente aprobación de la Comisión de las Comunidades Europeas<sup>37</sup>.

---

características y grupos de sustancias de la lista I. Al respecto *vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>30</sup>BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 1987.

<sup>31</sup>Publicadas, respectivamente, en BOE núm. 67, de 20 de marzo de 1989; BOE núm. 162, de 8 de julio de 1991; y BOE núm. 129, de 29 de mayo de 1992.

<sup>32</sup>Sobre las Directivas de desarrollo de la Directiva 76/464/CEE, *vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>33</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 120.

<sup>34</sup>El anexo I de esta Orden contiene las sustancias de la relación I del anexo al título III del RDPH a las que son de aplicación las normas de emisión y objetivos de calidad que se incluyen en los anexos sucesivos: 1. mercurio (en electrólisis de cloruros alcalinos); 2. mercurio (en otros procedimientos industriales); 3. cadmio; 4. hexaclorociclohexano (HCH); 5. tetracloruro de carbono; 6. diclorodifeniltricloroetano (DDT); 7. pentaclorofenol; 8. aldrín, dieldrín, endrín e isodrín; 9. hexaclorobenceno; 10. hexaclorobutadieno; 11. cloformo; 12. 1,2-dicloroetano (EDC); 13. tricloroetileno (TRI); 14. percloroetileno (PER); 15. triclorobenceno (TBC). Los apartados 8 a 11 fueron introducidos por la Orden Ministerial de 13 de marzo de 1989 (BOE núm. 67, de 20 de marzo de 1989) y los apartados 12 a 15, por la Orden Ministerial de 28 de junio de 1991 (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1991).

<sup>35</sup>*Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a).a'), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>36</sup>Esta Orden fijan los valores límite de las normas de emisión que han de tenerse en cuenta en las autorizaciones de vertido de aguas residuales que puedan contener alguna de las sustancias a las cuales se aplica. De acuerdo con su art. 1.2 "tales valores límite y sus modalidades de aplicación y control se especifican en los anejos II y siguientes, debiendo exigirse, tanto en los vertidos que se autoricen en lo sucesivo, como en las obligadas revisiones de los ya autorizados, a los que fueren aplicables".

<sup>37</sup>El art. 2 Orden de 12 de noviembre de 1987 (tras la modificación introducida por la Orden Ministerial de 25 de mayo de 1992) dispone, a estos efectos, que "Los Organismos de cuenca que pretendan adoptar para una zona geográfica determinada el método de los objetivos de calidad que, a este fin, se incluyen en los anejos II

De este modo, a nivel interno se prolonga la problemática derivada del "enfoque paralelo" que ya tuvimos ocasión de apuntar al hilo de la exposición del Derecho comunitario en materia de vertidos<sup>38</sup>, ya que la utilización separada y no coordinada de estos dos sistemas de control puede producir efectos "adversos" y conducir a situaciones paradójicas. En definitiva, ninguno de los dos sistemas aisladamente ofrece la respuesta ideal. La solución debería venir del intento de coordinación entre ambos<sup>39</sup>.

Incorporando el enfoque paralelo, la Orden de 12 de noviembre de 1987 fija una serie de valores límite de emisión para las sustancias contaminantes a las cuales resulta aplicable, determinados principalmente sobre la base de su toxicidad, persistencia y bioacumulación, y definidos por la concentración y por la cantidad máxima de una sustancia de esta clase permitida en los vertidos, expresada en unidad de peso del contaminante por unidad de elemento característico de la actividad contaminante (unidad de peso por materia prima o por unidad de producto)<sup>40</sup>. Las autorizaciones de vertido<sup>41</sup> no podrán sobrepasar estos valores límite que juegan como niveles máximos de aceptabilidad. En ningún caso podrán ser superados por la autoridad competente cuando fije los límites en el acto de otorgamiento

---

y siguientes, deberán remitir a la Dirección General de Calidad de las Aguas [actualmente, tras la aprobación del Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, de estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (BOE núm. 175, de 22 de julio de 2000) debe entenderse Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, dependiente de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio de Medio Ambiente] un estudio debidamente justificado en el que se describa el procedimiento de control a utilizar, para su posterior comunicación a la Comisión de las Comunidades Europeas. La adopción de dicho método estará supeditada a la aprobación por la citada Comisión, que será notificada por la Dirección General de Calidad de las Aguas a los Organismos de cuenca, para que se proceda al oportuno otorgamiento de las autorizaciones". En su redacción originaria, el art. 2 Orden de 12 de noviembre de 1987 omitía toda referencia a la necesidad de autorización previa de la Comisión en caso de optar por el sistema de objetivos de calidad, vulnerando manifiestamente lo dispuesto en el art. 6.3 Directiva 76/464/CEE. Precisamente, para adecuar el contenido de esta Orden al Derecho comunitario, la Orden de 25 de mayo de 1992 modificó su art. 2, incorporando la redacción actual.

<sup>38</sup>Vid. *supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a.a'), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>39</sup>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, p. 39, advierte cómo en la vida real el mayor problema es el de la coordinación de las normas sobre vertidos con las normas de estándares.

<sup>40</sup>Véase art. 6.1 Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976.

<sup>41</sup>Se ha discutido sobre la aplicabilidad de la Orden de 12 de noviembre de 1987 a las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas. Lo cierto es que la propia Exposición de Motivos de esta norma se pronuncia sobre su aplicabilidad a este tipo de vertidos, al señalar que "El ámbito de aplicación de esta norma, por tratarse de desarrollo del Reglamento para el Dominio Público Hidráulico, se limita a los vertidos que se produzcan a las aguas continentales, sean superficiales o subterráneas". En este mismo sentido se pronuncia MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, si bien pone de relieve que esta Orden "no parece incorporar debidamente las normas comunitarias de la Directiva 80/68" (p. 339). En contra, SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, en cuya opinión "no parece coherente con el art. 257, que exige impedir los vertidos de sustancias de la lista I y limitar los de la II, y que se refiere específicamente a las aguas subterráneas, como desarrollo directo de la Ley de Aguas, que se impone, lógicamente, a la OM de 12 de noviembre de 1987, aplicable, por tanto, únicamente a las superficiales (esto ha quedado definitivamente aclarado con la reforma del RDPH operada por RD 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se añade un párrafo 5 al art. 254, que adapta los listados I y II de sustancias a los establecidos por la Directiva 80/68)" (p. 105, nota al pie 16).

de la autorización<sup>42</sup>. Además, estas autorizaciones deberán revisarse al menos cada cuatro años<sup>43</sup>.

En la línea del Derecho comunitario, la Orden de 12 de noviembre de 1987 impide que la aplicación de las medidas adoptadas puedan tener por efecto un aumento directo o indirecto de la contaminación del medio receptor, o acarrear incrementos de contaminación de otros medios, como suelo o aire, por las sustancias cuyo vertido se limita<sup>44</sup>.

Estos límites impuestos por la Orden de 12 de noviembre de 1987, que, a su vez, proceden del Derecho comunitario, poseen carácter imperativo, motivo por el cual funcionan con el carácter de valores mínimos que en todo caso habrán de respetarse. Por ello, los organismos autorizantes no podrán otorgar autorizaciones que superen estos valores<sup>45</sup>. Ahora bien, consideramos que, por el contrario, sí podrán imponerse condiciones más estrictas, circunstancia facilitada por nuestro ordenamiento jurídico, si existe una justificación objetiva (condiciones meteorológicas, del cauce...) <sup>46</sup>.

Por lo demás, se impone que las autorizaciones para vertidos procedentes de instalaciones industriales a las que sea de aplicación esta Orden Ministerial y cuya puesta en servicio fuese posterior a su entrada en vigor, sólo puedan otorgarse si éstas aplican las normas correspondientes a los mejores medios técnicos disponibles para eliminar la contaminación<sup>47</sup>. De esta forma, se incorporan a las autorizaciones de vertido las

---

<sup>42</sup>Téngase en cuenta aquí que el art. 5.4 Directiva 76/464/CEE dispone que "Cuando no se respeten las normas de emisión, la autoridad competente del Estado miembro de que se trate adoptará todas las medidas oportunas para que se cumplan las condiciones de la autorización, y en caso necesario, para que se prohíba el vertido".

<sup>43</sup>*Vid.* el art. 3 Orden de 12 de noviembre de 1987. Sobre la vigencia de las autorizaciones de vertido *vid. supra* capítulo IV, apartado IV.3.4.3, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>44</sup>Véase el art. 4 Orden de 12 de noviembre de 1987. Asimismo, véase el art. 9 Directiva 76/464/CEE. En un sentido similar, el art. 18 Directiva 80/68/CEE.

<sup>45</sup>Así se prevé expresamente en el Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994). Su art. 6, en relación con la introducción en los vertidos de sustancias de la lista I prevé que sólo podrá autorizarse, excepcionalmente, si se cumplen las siguientes condiciones: a) que se acredite que no existe posibilidad de que se introduzcan en los acuíferos; b) su concentración en el efluente no podrá ser superior a la menor de las fijadas por la CE, el Estado Español o la Comunidad Autónoma Canaria; c) se habrá de constatar la inexistencia de peligro de que por acumulación de vertidos en cualquier punto, la concentración de dichas sustancias supere las cotas exigidas en el apartado b); d) las condiciones anteriores podrán ser comprobadas en cualquier momento por la Administración, con cargo al autor del vertido.

<sup>46</sup>*Vid.* en 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. 25. En opinión de este autor "Si bien la normativa española se limita a incorporar las normas mínimas comunitarias, el artículo 40 e) de la Ley de Aguas de 1985 y el capítulo II del título II del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 927/1988 de 29 de julio, parecen permitir que el Plan hidrológico de cuenca, puede contener limitaciones más rigurosas de los vertidos, tanto desde un punto de vista cualitativo o cuantitativo como de orden espacial o temporal. En el mismo sentido, el artículo 251 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, permite que el Organismo de Cuenca fije, en la autorización de vertido, cualquier otra condición que considere oportuna" (p. 25).

<sup>47</sup>Aunque la Directiva 76/464/CEE no recoge esta obligación, las Directivas posteriores aprobadas en su desarrollo exigen que los Estados miembros condicionen el régimen de autorizaciones futuras de vertidos procedentes de instalaciones industriales a la aplicación por parte de estas instalaciones de los mejores medios

condiciones tecnológicas, que pueden avanzar rápidamente y que permiten lograr vertidos o emisiones menos contaminantes<sup>48</sup>. Los estándares de contaminación se relacionan así con los criterios tecnológicos de lo que es alcanzable. Sin embargo, determinadas industrias podrán ser exoneradas de esta obligación cuando, por razones técnicas, no resulte posible aplicar tales medios<sup>49</sup>.

Del enfoque paralelo admitido por la Orden de 12 de noviembre de 1987 se han derivado una serie de circunstancias complejas, algunas de ellas especialmente polémicas:

-En primer lugar, este sistema ha abocado a una mayor permisividad de la contaminación, traduciéndose en un mayor perjuicio para la calidad de las aguas<sup>50</sup>. En efecto, como ha puesto de relieve FANLO LORAS, *"la utilización paralela de los objetivos de calidad puede llevar a aplicación de requisitos menos protectores de la calidad de las aguas. Puede ocurrir que si se mejora el tratamiento de un vertido autorizado, ello 'libera' un porcentaje de contaminación susceptible de ser reconocido en posteriores autorizaciones"*<sup>51</sup>.

-En segundo lugar, se ha planteado cómo coordinar el sistema basado en la fijación de valores límite de emisión con el sistema de objetivos de calidad y, en especial, si debe ser objeto de autorización administrativa un vertido que, a pesar de cumplir los estándares de emisión, unido a otros vertidos ya autorizados, podría ocasionar un nivel de contaminación superior al admisible, sobrepasando los objetivos de calidad de la zona. Es éste un tema particularmente complejo y que, sin embargo puede llegar a plantearse en la práctica con frecuencia.

En nuestra opinión, como ya hemos apuntado anteriormente, tras la reforma acontecida en el año 1999 de la LA, en nuestro ordenamiento jurídico se ha recogido el enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad. Así se desprende claramente de la actual redacción del TRLA. Se ha superado, por tanto, el divorcio entre ambos sistemas. Pero, aun sin haberse producido esta reforma, nuestro ordenamiento jurídico ofrecía ya algunos mecanismos que permitían superar los inconvenientes derivados de una aplicación paralela y no coordinada de normas de emisión e inmisión para conseguir una efectiva protección de la calidad de las aguas. En primer lugar, incluso no existiendo previsiones al respecto ni en la LA ni en el RDPH, consideramos que, dado el margen de discrecionalidad de que disponen los órganos autorizantes competentes (estatales o

---

técnicos disponibles para eliminar la contaminación. *Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>48</sup>Sobre las cláusulas técnicas, *vid. infra* el apartado V.4.2 de este mismo capítulo.

<sup>49</sup>El apartado segundo del art. 3 Orden Ministerial de 12 de noviembre de 1987, dispone que "Las autorizaciones para vertidos procedentes de instalaciones industriales a las que sea de aplicación la presente disposición y cuya puesta en servicio fuese posterior a su entrada en vigor sólo podrán otorgarse si éstas aplican las normas correspondientes a los mejores medios técnicos disponibles para eliminar la contaminación. En caso de que, por razones técnicas, no resultase posible aplicar tales medios, el Organismo de cuenca lo notificará a la Dirección General de Obras Hidráulicas, a fin de que, con carácter previo a la Resolución, puedan cumplimentarse los trámites previstos en el artículo 3, 4, de la Directiva 86/280/CEE". La referencia a la "Dirección General de Obras Hidráulicas" debe entenderse realizada a la "Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas". *Vid. supra* nota al pie núm. 37 de este mismo capítulo.

<sup>50</sup>Sobre ello advierte MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 106

<sup>51</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 33.

autonómicos)<sup>52</sup>, debería denegarse la autorización de aquellos vertidos que, a pesar de cumplir individualmente los límites de emisión, sobrepasen en conjunto los objetivos de calidad fijados para las masas de agua receptoras en función de los usos previstos<sup>53</sup>. En efecto, en aras a conseguir una protección efectiva de la calidad de las aguas, es necesario que en el momento de otorgamiento de la autorización se tengan en cuenta, no únicamente los niveles de emisión, sino también los objetivos de calidad previstos en función del uso a que está destinado el cauce, de tal manera que las limitaciones a imponer a los vertidos contaminantes deberían ser más o menos estrictas, dependiendo de las normas de calidad y del uso del tramo del río en que se produce el vertido, teniendo en cuenta además la capacidad de autodepuración del cauce<sup>54</sup>. Ello otorga un papel primordial a la planificación hidrológica, en tanto que definidora de los objetivos de calidad del cauce y de los usos previstos<sup>55</sup>.

En segundo lugar, no podemos olvidar la potestad de revisión de las autorizaciones que la LA confería a la Administración<sup>56</sup>, potestad que permitía proceder a la suspensión o modificación de las autorizaciones de vertido si se producía una modificación de las circunstancias existentes al tiempo del otorgamiento o aparecían otras nuevas. Precisamente, a través de esta vía, como señala ORTEGA ÁLVAREZ *"el sistema español de control de calidad de las aguas puede hacer jugar los estándares de emisión con los estándares de calidad de las aguas y conseguir que, pese a un respeto de lo establecido en los estándares de emisión, si se observa un deterioro de la calidad de las aguas receptoras de tales emisiones, puede procederse a una revisión de los clausulados de las autorizaciones de vertido"*<sup>57</sup>. Tampoco puede obviarse la posibilidad de que la Administración, a través de la planificación hidrológica, imponga medidas adicionales de protección.

De todas formas, debemos advertir que la Directiva marco de aguas ha puesto fin al enfoque paralelo recogido en la Directiva 76/464/CE -materializado en nuestro ordenamiento jurídico a través de la Orden de 12 de noviembre de 1987-, ya que deroga, a partir de la fecha de su entrada en vigor (22 de diciembre de 2000), su art. 6. Esta previsión es consecuencia lógica de la instauración por esta Directiva del enfoque combinado en el control de la contaminación de las aguas por vertidos, que incluye elementos del enfoque de

---

<sup>52</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, destaca este grado de discrecionalidad técnica de que disponen los organismos autorizantes, que permitiría, a la vista de las características del cauce, fijar en la autorización los límites cuantitativos del vertido (p. 120). *Vid* también p. 118.

<sup>53</sup>Sin embargo, ALONSO GARCÍA, E., "Legislación sectorial...", *cit.*, advierte que puede llegarse al resultado *"de que no se respeten los objetivos de calidad que representan los parámetros para los que han fijado niveles de concentración máxima ya que difícilmente puede el órgano administrativo justificar la denegación de una licencia que se ajusta a la más estricta legalidad en cuanto a la norma de emisión"* (p. 77).

<sup>54</sup>*Vid* MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización...", *cit.*, p. 3. Recuérdese que en nuestro ordenamiento es tardía la incorporación de la consideración del cauce en orden al control de los vertidos. *Vid supra* capítulo III, apartado III.1.2.3, epígrafe A, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>55</sup>Sobre ello, *vid supra* el capítulo II de la tercera parte de este trabajo.

<sup>56</sup>*Vid infra* capítulo VI, apartado VI.2.2.1, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>57</sup>ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección de las aguas subterráneas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, p. 65.

objetivos de calidad y de los valores límites de emisión. Todo ello como consecuencia de las nuevas tendencias surgidas en el Derecho comunitario y, por ende, en el Derecho interno<sup>58</sup>.

En cuanto al resto de sustancias incluidas en la lista I para las que aún no se ha aprobado normativa específica que fije los límites de emisión<sup>59</sup>, se regirán por los criterios establecidos para las sustancias de la lista II.

#### **V.2.1.2. Los vertidos en aguas subterráneas**

En relación a los vertidos en aguas subterráneas de sustancias de la lista I, se aplica el régimen de vertido cero, ya que, siguiendo el sistema establecido a nivel comunitario por la Directiva del Consejo 80/68/CEE, "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"<sup>60</sup>. Establece, en consecuencia, el RDPH una presunción *iuris et de iure* de contaminación. La presencia de cualquiera de las sustancias que integran la lista I excluye automáticamente la posibilidad de obtener una autorización de vertido<sup>61</sup>. Sin embargo, la reforma del RDPH operada por el el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, ha modificado el régimen de prohibición de absoluta de los vertidos de sustancias de la lista I en aguas subterráneas, introduciendo las dos excepciones previstas en la Directiva 80/68/CEE. De este modo, estos vertidos podrán ser autorizados en los dos casos siguientes:

-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 ecosistemas<sup>62</sup>.

-Si se trata de 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 civil<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup>En esta línea se sitúan el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre) y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo (BOE núm. 77, de 29 de marzo) que lo desarrolla.

<sup>59</sup>Aún son muchas las sustancias de la lista I para las cuales no se han fijado los límites de emisión, ya que únicamente se ha hecho para las siguientes: mercurio, cadmio, hexaclorociclohexano, tetracloruro de carbono, diclorodifeniltricloroetano, pentaclorofenol; aldrín, dieldrín, endrín e isodrín; hexaclorobenceno, hexaclorobutadieno, cloroformo, 1,2-dicloroetano, tricloroetileno, percloroetileno, triclorobenceno.

<sup>60</sup>Art. 257.1 RDPH. Nótese que lo dispuesto en este precepto podría entrar en contradicción con el art. 256.1 RDPH. A esta cuestión ya nos hemos referido en el capítulo III, apartado III.3.1, de esta tercera parte.

En la Comunidad canaria, el art. 6.a) Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, exige para autorizar vertidos de alguna de las sustancias que figuran en la lista I "que se acredite que no existe posibilidad de que se introduzcan en los acuíferos".

<sup>61</sup>En este sentido, véase SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 107.

<sup>62</sup>Apartado 3 del art. 257 RDPH, introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre. Recoge este precepto lo dispuesto por el art. 4.2 Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979.

<sup>63</sup>Apartado 4 del art. 257, introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre. Recoge este precepto lo dispuesto por el art. 4.3 Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979.

## V.2.2. El régimen jurídico de las sustancias contaminantes de la lista II

Una vez examinado el régimen jurídico de las sustancias contaminantes de la lista I, entramos a analizar el de las sustancias de la lista II. Para ello, diferenciaremos igualmente entre los vertidos de estas sustancias realizados en aguas superficiales (apartado V.2.2.1) y los efectuados en aguas subterráneas (apartado V.2.2.2).

### V.2.2.1. Los vertidos en aguas superficiales

Respecto de los vertidos de las sustancias incluidas en la lista II, así como de aquellas sustancias de la lista I que aún no tengan fijados sus valores límites de emisión, la Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo, obliga a los Estados miembros a establecer unos programas para reducir la contaminación<sup>64</sup>. Estos programas habrán de incluir unos objetivos de calidad del medio receptor que se determinarán respetando las Directivas del Consejo, si las hubiere. Los Estados miembros deberán calcular las normas de emisión que se incluyan en las autorizaciones de vertido, en función de dichos objetivos de calidad.

En la legislación española esta misión se encomienda a los Planes Hidrológicos, que serán los encargados de fijar las condiciones a que quedan sometidos los vertidos, de acuerdo con los usos a que estén destinados las aguas receptoras de los mismos. Así pues, los programas de reducción de la contaminación previstos en la Directiva 76/464/CEE, en materia de aguas continentales, forman parte de los PPHHC. Se trata, por tanto, de una función que la legislación de aguas encomienda a la planificación hidrológica, entre cuyos objetivos generales se encuentran "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"<sup>65</sup>.

En consecuencia, en caso de sustancias contaminantes de la relación II o lista gris, "las autorizaciones se sujetarán a las previsiones que para reducir la contaminación contengan los Planes Hidrológicos de cada cuenca"<sup>66</sup>. A estos efectos, será cometido fundamental de los PPHHC fijar "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales". Para ello, estos Planes deberán incluir "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". Estos

---

<sup>64</sup>Sobre estos programas de reducción de la contaminación *vid. supra*, capítulo I, apartado I.2.2.1, epígrafe A.a).b').b)'), de la segunda parte de este trabajo.

<sup>65</sup>Art. 40.1 TRLA (*ex art.* 38.1 LA, modificado por la LMLA). *Vid. supra* capítulo II, apartado II.1.1, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>66</sup>Véase el art. 254.4 RDPH, que incorpora en este punto las previsiones de la Directiva 76/464/CEE, cuyo art. 7 preveía, para las autorizaciones de vertido de sustancias de la lista II, el establecimiento de normas de emisión por parte de la autoridad competente para expedir la autorización, en función de los objetivos de calidad establecidos de conformidad con los programas de reducción de la contaminación que deben aprobar los Estados miembros. La Comisión, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, pone de relieve cómo "los programas de reducción de los Estados miembros para las sustancias de la lista II han arrojado en su mayor parte unos resultados poco satisfactorios" (p. 22). *Vid.* sobre el incumplimiento masivo de esta obligación por parte de los Estados Miembros, el capítulo I, apartados I.2.2.1, epígrafe A.a).b').b)'), y I.2.3.1, de la segunda parte de este trabajo.

objetivos de calidad se definirán en función de los usos a que las aguas vayan destinadas. El nivel de exigencia variará en función de la utilización última a que vaya destinada el recurso<sup>67</sup>. Eso sí, deberán cumplirse, al menos, las condiciones que, de acuerdo con las Directivas comunitarias, se recogen en los anexos del RAPA<sup>68</sup>. A su vez, para lograr alcanzar estos objetivos de calidad fijados, los PPHHC deberán "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", y prever "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"<sup>69</sup>.

No obstante lo anterior, "cuando los planes hidrológicos de cuenca no hayan fijado objetivos de calidad para determinadas sustancias de la relación II, las autorizaciones de vertido limitarán las concentraciones de dichas sustancias, a fin de reducir del medio receptor sus efectos nocivos, según las normativas de vertidos y calidad que sucesivamente se dicten"<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup>El nivel de exigencia varía en función del uso o aprovechamiento a que vayan destinadas las aguas, por lo que aguas consideradas contaminadas para el abastecimiento a poblaciones pueden ser perfectamente válidas para regadío. Evidentemente, no pueden someterse al mismo control aguas que van a ser destinadas a usos diferentes, por lo que cuando hacemos referencia a objetivos de calidad de las aguas, necesariamente se trata de un concepto relativo, al igual que el de "contaminación", que varía en función del destino de las aguas y que también debe tener en cuenta las características del curso (capacidad de autodepuración, volumen de caudal...). En este sentido, DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad...", *cit.*, pp. 600-601.

<sup>68</sup>El Anexo I del RAPA, modificado por el Real Decreto 1541/1994, de 8 de julio (BOE núm. 179, de 28 de julio de 1994), recoge las condiciones de calidad exigida a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable. Este Anexo se adopta en transposición de la Directiva del Consejo 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable (DOCE L núm. 149, de 25 de julio de 1975). Téngase en cuenta también 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 público (BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 1990) y, en relación a los métodos de medición y frecuencia de muestreos y análisis, la Orden de 8 de febrero de 1988 (BOE núm. 53, de 2 de marzo de 1988; corrección de errores en BOE núm. 80, de 2 de abril de 1988) y, con carácter general en relación con las características básicas de calidad, la Orden de 11 de mayo de 1988 (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1988), modificada por las Órdenes de 15 de octubre de 1990 (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 1990) y de 30 de noviembre de 1994 (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1994). El Anexo II, que transpone la Directiva 76/160/CEE, de 8 de diciembre de 1975 (DOCE L núm. 31, de 5 de febrero de 1976), incluye las condiciones relativas a la calidad exigida a las aguas dulces superficiales para ser aptas para el baño. Téngase en cuenta también el Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, por el que se establecen las normas de calidad de las aguas de baño (BOE núm. 167, de 13 de julio de 1988). El Anexo III recoge, incorporando la Directiva 78/659/CEE, de 18 de julio de 1978 (DOCE L núm. 222, de 14 de agosto de 1978), 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. Téngase en cuenta, además, el Real Decreto 345/1993, de 5 de marzo, por el que se establecen las normas de calidad exigidas a las aguas para la cría de moluscos y otros invertebrados marinos (BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1993), que incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas 79/923/CEE, de 30 de octubre (DOCE L núm. 281, de 10 de noviembre de 1979) y 91/492/CEE, de 15 de julio, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos (ésta última sólo parcialmente).

<sup>69</sup>*Vid. supra* capítulo II, apartado II.2.1, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>70</sup>Último párrafo del apartado 4 del art. 254 RDPH, introducido por el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, que fija objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y modifica el RDPH (BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000).

Vemos cómo en nuestra legislación la exigencia de elaboración de programas de reducción de la contaminación para sustancias de la lista II, impuesta por el Derecho comunitario, se cubre, en el ámbito de las aguas continentales, mediante los PPHHC, de los que constituyen una parte. No obstante, el retraso que ha sufrido la elaboración de la planificación hidrológica en nuestro país motivó, en el año 1998, una condena del TJCE a España por no adoptar los programas de reducción de la contaminación de las aguas continentales y de las aguas marinas territoriales para las sustancias de la lista II<sup>71</sup>.

En la actualidad, tras varios años de retraso, se han aprobado ya, mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, los PPHHC. Estos planes, que fijan únicamente objetivos de calidad para los diferentes tramos de río en función de los usos a los que las aguas se destinen, 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 76/464/CEE para dichas sustancias. Esta circunstancia, unida a la modificación del art. 92 LA por la LMLA, conforme a la redacción dada por la LMLA (actual art. 100 TRLA), ha llevado al Gobierno español a modificar, en parte, el régimen de las autorizaciones de vertido que contengan alguna de las sustancias de la relación II, mediante la aprobación del Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, que fija objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y modifica el RDPH. Este Real Decreto, que tiene carácter de legislación básica en materia de medio ambiente<sup>72</sup>, fija las normas de aplicación a los vertidos efectuados en las aguas superficiales continentales que contengan determinadas sustancias contaminantes -denominadas "sustancias preferentes"<sup>73</sup>-, y establece límites a los

---

<sup>71</sup>Sentencia del TJCE de 25 de noviembre de 1998, *Comisión contra España* (asunto C-214/96, Rec. 1998, p. I-7661). En el marco de este procedimiento judicial, el Gobierno español admitió que la obligación de adoptar los programas de reducción de la contaminación previstos en el art. 7 Directiva 76/464/CEE no se había cumplido por no haber sido aún aprobados definitivamente, en aquel momento, los PPHHC, de los que los programas de reducción de la contaminación constituían tan sólo una parte. No obstante, el Gobierno español alegó que el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, por el que se establecen medidas complementarias de regularización y control de vertidos (BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995), había permitido alcanzar los objetivos perseguidos por los programas previstos en el art. 7 de la Directiva, aun cuando dicho acto no llevase por título "programa de reducción de la contaminación". El TJCE consideró, sin embargo, que ello no bastaba para cumplir las exigencias derivadas de la Directiva 76/464/CEE: "(...) aunque, según las afirmaciones del Gobierno español, algunos límites de vertido y diversos objetivos de calidad para, aproximadamente, treinta sustancias de la lista II han sido establecidos conforme al Real Decreto 489/1995 y persiguen la misma finalidad que un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva, tal normativa sólo comprende una serie de intervenciones normativas aisladas que no pueden constituir un sistema organizado y articulado de objetivos de calidad para determinado curso de agua o determinada laguna, por lo que no puede considerársela un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva" (apartado 30).

<sup>72</sup>Vid. Disposición final 2ª Real Decreto 995/2000, de 2 de junio.

<sup>73</sup>Las "sustancias preferentes" se definen en el art. 2.1 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, como "aquellas sustancias de la relación II del Anexo al Título III del RDPH, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que, en función de su mayor toxicidad, persistencia o bioacumulación o por la importancia de su presencia en las aguas superficiales, han sido incluidas en el anejo I de este Real Decreto". Estas sustancias se relacionan en el Anejo 1 del Real Decreto 995/2000. En concreto, se incluyen compuestos orgánicos [atrazina, benceno, clorobenceno, diclorobenceno (isómeros orto, meta y para), etilbenceno, metolacoloro, naftaleno, simazina, terbutilazina, tolueno, tributilestaño (compuesto de butilestaño), 1,1,1-tricloroetano, xileno (isómeros orto, meta y para)], compuestos inorgánicos (cianuros y fluoruros) y metales y metaloides (arsénico, cobre, cromo, níquel, plomo, selenio y zinc). En los Anejos 2 y 3 del Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, se establecen los métodos de medida de referencia y el método de control que deberán utilizarse para determinar la presencia de estas sustancias preferentes. La Disposición final 3ª de este Real Decreto faculta al Ministro de Medio Ambiente para modificar o ampliar la relación de sustancias preferentes, los objetivos de

vertidos de estas sustancias tóxicas y peligrosas a los ríos españoles, con el objetivo de garantizar una mayor protección frente a la contaminación de las aguas continentales. Para ello, fija objetivos de calidad<sup>74</sup> para las sustancias preferentes, que se especifican en su Anejo 1 y que serán tomados en consideración para la fijación de valores límite de emisión en la revisión, renovación u otorgamiento de autorizaciones de vertido que contengan sustancias preferentes<sup>75</sup>. Cuando se otorguen nuevas autorizaciones o se modifiquen las condiciones de las ya existentes, se establecerán, en su caso, programas de reducción de la contaminación, que incluirán las actuaciones previstas y los plazos en que éstas deberán ejecutarse, para conseguir la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en las autorizaciones o en sus modificaciones se fijen, con la finalidad de alcanzar los objetivos de calidad establecidos<sup>76</sup>.

La aplicación de estos objetivos de calidad a cada una de las sustancias preferentes únicamente podrá ser excepcionada en las autorizaciones de vertido en dos casos<sup>77</sup>:

-En relación con aquella o aquellas sustancias preferentes para las que un determinado PHC haya fijado objetivos de calidad, por usos, más exigentes que los establecidos en este Real Decreto.

-Cuando se constate que existe un enriquecimiento natural de las aguas por dichas sustancias que imposibilite el cumplimiento de los objetivos de calidad.

En cualquier caso, las medidas que se adopten en virtud del Real Decreto 995/2000 "no podrán en ningún caso tener por efecto un aumento directo o indirecto de la contaminación de las aguas continentales, superficiales o subterráneas, o marinas"<sup>78</sup>.

Más recientemente, la Directiva marco de aguas ha previsto, a efectos del art. 7 Directiva 76/464/CEE -precepto que prevé el establecimiento de programas de reducción para las sustancias de la lista II-, que los Estados miembros podrán aplicar los principios en ella establecidos para determinar los problemas de contaminación y las sustancias que los ocasionan, fijar normas de calidad y adoptar medidas. Se pueden sustituir, así, los programas de reducción de la contaminación para los contaminantes de la lista II, que pasan a integrarse en el nuevo sistema establecido por la Directiva marco de aguas, en el que los programas de medidas y los planes hidrológicos desempeñan un rol fundamental.

#### **V.2.2.2. Los vertidos en aguas subterráneas**

Para los vertidos en aguas subterráneas de sustancias de la lista II, el RDPH prevé que "la autorización limitará su introducción en los acuíferos de forma que no se produzca su

---

calidad, los métodos de control y los métodos de medida de referencia que figuran en los anejos de este Real Decreto.

<sup>74</sup>Los "objetivos de calidad" se definen en el art. 2.2 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, como "los requisitos y concentraciones fijados para cada una de las sustancias preferentes en las aguas superficiales continentales".

<sup>75</sup>Art. 4.1 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio.

<sup>76</sup>Art. 4.2 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio. Con arreglo a lo dispuesto en este precepto, en la elaboración de estos programas de reducción de la contaminación se tomarán en consideración las singularidades hidrológicas que pudiesen existir.

<sup>77</sup>Art. 5 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio.

<sup>78</sup>Art. 6 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio.

contaminación"<sup>79</sup>. Únicamente podrá autorizarse el vertido de estas sustancias si el estudio hidrológico previo<sup>80</sup> demuestra que es inocuo y, por tanto, no contaminante. Para determinar si se produce o no contaminación será fundamental, a estos efectos, el concepto legal de "contaminación" que, como ya vimos, es un concepto relativo, vinculado a la calidad de las aguas para los usos posteriores a que vayan ser destinadas<sup>81</sup>. De ahí que, como ha advertido SANZ RUBIALES, el vertido que en un acuífero resulta contaminante, en otro puede no serlo, por la diversa composición de las aguas y por el uso a que se destine en el correspondiente PHC<sup>82</sup>.

En el caso de vertidos de sustancias de la lista II estamos, en consecuencia, ante una presunción *iuris tantum* de contaminación del medio receptor, si bien el estudio hidrogeológico podrá romper esa presunción o establecer las condiciones para destruirla, en función de la concentración y volumen del vertido, cantidad y calidad de las aguas receptoras...<sup>83</sup>.

### **V.2.3. La posibilidad de vertidos de sustancias contaminantes distintas de las previstas en la lista I y II. Sus límites cualitativos y cuantitativos**

Hemos visto hasta ahora el régimen jurídico a que se someten las sustancias contaminantes tóxicas que integran las listas I y II del Anexo al Título III del RDPH. A diferencia del sistema diseñado en las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, en que únicamente se someten a autorización administrativa aquellos vertidos que contengan sustancias de la lista I o de la lista II, en nuestro sistema la legislación de aguas ha generalizado el régimen de autorización administrativa extendiéndolo a todo "vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico", omitiendo cualquier referencia a sustancias concretas<sup>84</sup>. Se sujetan, por tanto, a autorización determinadas actividades que, en aplicación estricta del Derecho comunitario, no la precisarían. De ello deriva la posibilidad de que puedan existir, en nuestro ordenamiento jurídico interno, vertidos contaminantes, sujetos a autorización administrativa, que contengan sustancias o posean características potencialmente peligrosas, pero que no estén incluidas en las listas I y II del RDPH<sup>85</sup>.

---

<sup>79</sup>Art. 257.2 RDPH. Una previsión similar se recoge en el art. 6.2 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, el cual dispone que "La autorización de la introducción en un vertido de alguna de las sustancias contaminantes que figuran en la relación II del anexo II, podrá ser efectuada siempre que se demuestre que la concentración de dichas sustancias en el efluente, tras su dilución en el medio receptor, no produce contaminación o degradación irreversible del mismo. La comprobación de tal extremo podrá ser efectuada por la Administración en cualquier momento y con cargo al autor del vertido".

<sup>80</sup>Sobre los estudios hidrogeológicos *vid. supra* capítulo IV, apartado IV.4.2.1, epígrafe B, y IV.4.3.1, epígrafe A), de la tercera parte de este trabajo.

<sup>81</sup>*Vid.* el capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

<sup>82</sup>SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 105-106.

<sup>83</sup>En este sentido SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 106-107.

<sup>84</sup>*Vid.* art. 100 TRLA (*ex* art. 92 LA, modificado por la LMLA). Sobre el ámbito objetivo de la autorización de vertido *vid supra* el capítulo IV, apartado IV.3.1, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>85</sup>Nótese la imposibilidad de definir exhaustivamente todas las sustancias eventualmente dañinas para el dominio público hidráulico, circunstancia que lleva a que, necesariamente, las listas I y II recogidas en el

Se plantea, en consecuencia, respecto a este tipo de vertidos los límites a los cuales debe sujetarse la autorización administrativa, ya que, como hemos señalado, la autorización debe concretar los límites cuantitativos y cualitativos del vertido.

Los límites cualitativos, con arreglo al art. 251.a) RDPH, no podrán superar los valores contenidos en la tabla 1 del Anexo al Título IV del RDPH. Este Anexo recoge los valores del coeficiente K para la deducción de la carga contaminante computable a efectos del canon de vertido (hoy sustituido por el canon de control de vertido)<sup>86</sup> e incluye, además, unas "Tablas de los parámetros característicos que se deben considerar, como mínimo, en la

---

RDPH sean incompletas, siendo absolutamente posible la existencia de vertidos contaminantes en cuya composición intervengan sustancias no incluidas en las listas citadas. Además, no puede obviarse la incidencia de la técnica sobre nuestro Derecho ambiental y, por tanto, también en materia de vertidos, ya que el progreso y los avances técnicos siempre permitirán encontrar nuevas sustancias cuyos efectos dañinos hayan sido hasta el momento desconocidos. Esta posibilidad aparece admitida en el propio TRLA y en el RDPH, tal como puede extraerse de algunos de sus preceptos. Véanse por ejemplo, los arts. 97, 100 y 102 TRLA (*ex arts. 89, 92 y 94 LA*, los dos primeros modificados por la LMLA), que aluden genéricamente a sustancias o actividades susceptibles de contaminar, sin referirse específicamente a sustancias de la lista I o lista II; y los arts. 251.a) RDPH que exige que los vertidos no superen los valores contenidos en la tabla 1 del Anexo al título IV, de contenido más amplio que las listas I y II, y 251.j), apartado introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, entre otros. Otros preceptos del RDPH, como el art. 245, sin embargo, sí se refieren concretamente a sustancias de la lista I o II. Además, el análisis de las normas que establecen objetivos de calidad de las aguas confirma esta posición, toda vez que para la fijación de los estándares de calidad no se atiende exclusivamente a sustancias de la lista I y II. Así, por ejemplo, el Real Decreto 345/1993, de 5 de marzo, por el que se establecen las normas de calidad exigidas a las aguas para la cría de moluscos y otros invertebrados marinos vivos, recoge en su Anexo IV parámetros como la temperatura, la salinidad o la coloración, o también las tablas de los 4 Anexos del RAPA.

En el mismo sentido, sobre la posibilidad de contaminación por sustancias distintas de la lista I o II y, por lo tanto, de exigencia de la autorización de vertido, se pronuncia FANLO LORAS, A., "La protección...", *cit.*, p. 33 (también, más recientemente, en "La protección de la calidad...", 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. 3529). En relación a los vertidos en aguas subterráneas, también SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 107-109.

<sup>86</sup>Tabla 1 del Anexo al Título IV del RDPH: valores del coeficiente K para la deducción de la carga contaminante computable a efectos del canon de vertido:

$$K=kx10^{-5}$$

Naturaleza del vertido	Grado de tratamiento		
	El efluente no supera los valores de		
Valores de K	Tabla 1	Tabla 2	Tabla 3
-1 Urbano:			
a) Sin industria	1.0	0.20	0.10
b) Industrialización media	1.2	0.24	0.12
c) Muy industrializado	1.5	0.30	0.15
-2 Industrial:			
a) De la clase 1	2.0	0.40	0.20
b) De la clase 2	3.0	0.60	0.30
c) De la clase 3	4.0	0.80	0.40

*Vid.* también la Orden de 19 de diciembre de 1989, por la que se dictan normas para la fijación en ciertos supuestos de valores intermedios y reducidos del coeficiente K, que determina la carga contaminante del canon de vertido de aguas residuales (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1989).

estima del tratamiento del vertido<sup>87</sup>. Son estas tablas las que deberán tenerse en cuenta para la fijación de los límites del vertido, si bien el RDPH admite una cierta flexibilidad a la hora de determinar estos parámetros, tanto para acentuar el rigor exigible<sup>88</sup> como para

<sup>87</sup>Tablas de los parámetros característicos que se deben considerar, como mínimo, en la estima del tratamiento del vertido.

<u>Parámetro</u> <u>unidad</u>	<u>valores límites</u>		
	<u>tabla 1</u>	<u>tabla 2</u>	<u>tabla 3</u>
pH		comprendido entre 5,5 y 9,5	
sólidos en suspensión (mg/l)	300	150	80
materiales sedimentables (mg/l)	2	1	0,5
sólidos gruesos	ausencia	ausencia	ausencia
DBO5 (mg/l)	300	60	40
DQO (mg/l)	500	200	160
temperatura (°C)	3°	3°	3°
color (inapreciable en disolución)	1/40	1/30	1/20
aluminio (mg/l)	2	1	1
arsénico (mg/l)	1,0	0,5	0,5
bario (mg/l)	20	20	20
boro (mg/l)	10	5	2
cadmio (mg/l)	0,5	0,2	0,1
cromo III (mg/l)	4	3	2
cromo H VI (mg/l)	0,5	0,0	0,2
hierro (mg/l)	10	3	2
manganeso (mg/l)	10	3	2
níquel (mg/l)	10	3	2
mercurio (mg/l)	0,1	0,05	0,05
plomo (mg/l)	0,5	0,2	0,2
selenio (mg/l)	0,1	0,03	0,03
estaña (mg/l)	10	10	10
cobre (mg/l)	10	0,5	0,2
cinc (mg/l)	20	10	3
Tóxicos metálicos	3	3	3
Cianuros (mg/l)	1	0,5	0,5
Cloruros (mg/l)	2.000	2.000	2.000
Sulfuros (mg/l)	2	1	1
Sulfitos (mg/l)	2	1	1
Sulfatos (mg/l)	2.000	2.000	2.000
Fluoruros (mg/l)	12	8	6
Fósforo total (mg/l)	20	20	10
Idem (mg/l)	0,5	0,5	0,5
Amoníaco (mg/l)	50	50	15
Nitrógeno nítrico (mg/l)	20	12	10
Aceites grasas (mg/l)	40	25	20
Fenoles (mg/l)	1	0,5	0,5
Aldehídos (mg/l)	2	1	1
Detergentes (mg/l)	6	3	2
Pesticidas (mg/l)	0,05	0,05	0,05

<sup>88</sup>Los límites fijados en estas Tablas de los parámetros característicos que se deben considerar, como mínimo, en la estima del tratamiento del vertido, podrán ser más rigurosos. En las Notas a estas Tablas se establece que "Cuando el caudal vertido sea superior a la décima parte del caudal mínimo circulante por el cauce receptor, las cifras de la tabla 1 podrán reducirse en lo necesario en cada caso concreto, para adecuar la calidad de las aguas a los usos reales o previsibles de la corriente en la zona afectada por el vertido".

disminuirlo<sup>89</sup>. En modo alguno la composición de los vertidos que se autoricen al dominio público hidráulico por la autoridad competente podrán superar los límites fijados por la tabla 1<sup>90</sup>, incluida dentro de las tablas de los parámetros característicos que se deben considerar en la estima del tratamiento de vertido del RDPH. Esta tabla posee carácter imperativo<sup>91</sup> y sólo podrán excepcionarse en aquellos casos en que concurran causas justificadas. Así, el propio RDPH permite excluir la aplicación de estos parámetros y por ende su imperatividad "en aquellos casos en que la escasa importancia del efluente permita, justificadamente un menor rigor"<sup>92</sup>. Ahora bien, la Administración Hidráulica sí podrá imponer límites cualitativos más estrictos que los que se derivan de estas Tablas del RDPH, en función de las previsiones de calidad del curso afectado contenidas en los Planes Hidrológicos<sup>93</sup>.

En relación a los límites cuantitativos del vertido, que tienen en cuenta la suma total de unidades de contaminación por unidad de tiempo, el RDPH omite toda referencia. Será éste, sin embargo, un extremo que deberá fijarse en las autorizaciones que se otorguen, a la vista de las características del cauce receptor, lo que confiere un importante margen de apreciación a la Administración autorizante<sup>94</sup>.

De la exposición anterior se desprende la extraordinaria importancia de la tabla 1 de las "Tablas de parámetros que se deben considerar, como mínimo, en la estima del tratamiento del vertido" del Anexo al Título IV del RDPH para la determinación de los límites cualitativos de los vertidos. Ello no obsta para que en la doctrina FANLO LORAS haya

---

<sup>89</sup>En las Notas generales a las Tablas de los parámetros característicos que se deben considerar, como mínimo, en la estima del tratamiento del vertido, se establece que "Si un determinado parámetro tuviese definidos sus objetivos de calidad en el medio receptor, se admitirá que en el condicionado de las autorizaciones de vertido pueda superarse el límite fijado en la tabla 1 para tal parámetro, siempre que la dilución normal del efluente permita el cumplimiento de dichos objetivos de calidad".

<sup>90</sup>Como puede apreciarse en la nota anterior, para la mayoría de parámetros no hay límites únicos, sino que existen tres tablas y, en cada caso, los límites concretos se fijarán en el trámite de autorización de acuerdo con las circunstancias específicas (por ejemplo, tipo de industria, volumen de producción...).

<sup>91</sup>Sobre la imperatividad de los límites fijados en la Tabla I del Anexo al Título IV del RDPH, se ha pronunciado la jurisprudencia. En este sentido, el TSJ de Cataluña en la Sentencia núm. 689, de 15 de octubre de 1996 ha establecido que "(...) la prevalencia de los límites fijados en la autorización son los que impone y se tipifican en el art. 108 y se sancionan en el 109 de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 en relación con lo establecido en los arts. 314 y siguientes del Reglamento de Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986, puesto que los límites que esta última normativa establece en la tabla I del Anexo al Título IV son los máximos que, en ningún caso, podrán superarse en las correspondientes concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere la Ley de Aguas, por lo que la infracción se comete y la conducta es punible cuando se incumplen las condiciones impuestas en la autorización inicial, (...)" (fundamento jurídico 4º). En la misma línea, en la Sentencia de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857) el TS ha establecido que "La autorización debe precisar los límites cuantitativos y cualitativos del vertido, sin que, en ningún caso, puedan superarse los valores contenidos en el anexo del Reglamento" (fundamento jurídico 1º). También MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 349-350, ha señalado que en ningún caso podrán superarse los valores contenidos en el Anexo del RDPH.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que para la mayoría de parámetros no hay unos límites únicos, sino que en cada caso se fijan en el trámite de autorización, de acuerdo con las circunstancias específicas.

<sup>92</sup>Art. 251.a) RDPH.

<sup>93</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 120.

<sup>94</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 120.

calificado la aplicabilidad y operatividad de estos valores límite de "secundaria y de carácter transitorio", sin ocultar su función de cierre del sistema de control de calidad de los vertidos<sup>95</sup>. Y ello en base a diferentes argumentos. En primer lugar, los valores límite recogidos en la tabla 1 del RDPH únicamente se aplicarán de no existir normas específicas más rigurosas, como sucede en el caso de determinadas sustancias de la lista I con la Orden de 12 de noviembre de 1987, o de la lista II, de existir previsiones concretas en los Planes Hidrológicos, de aplicación preferente. En segundo lugar, estos valores se refieren a la composición del efluente, no a la del medio receptor. Para la determinación de los valores del medio receptor habrá que estar a las normas que fijan estándares de calidad para las aguas según los usos a las que están destinadas y a los respectivos Planes Hidrológicos. En cualquier caso, el análisis de estas normas refleja que los valores del medio receptor son más rigurosos que los del efluente establecidos en la Tabla 1 del RDPH, por lo que serán los que deberán tenerse en cuenta en primer lugar. Los valores de la Tabla del RDPH sólo desplegarán su eficacia cuando los vertidos, por su composición y características, no sobrepasen los objetivos de calidad<sup>96</sup>.

En la práctica, los valores de la tabla 1 del RDPH no se han aplicado con el rigor que cabía esperar. En primer lugar, por las deficiencias de esta regulación, ya que, en lugar de regularse autónomamente estos valores límite, aparecen vinculados al cálculo del coeficiente K, factor que se tiene en cuenta a efectos del canon de vertido (hoy sustituido por el canon de control de vertido). Esto ha provocado importantes confusiones y problemas de seguridad jurídica<sup>97</sup>. En segundo lugar, por el propio régimen de regularización de vertidos, que se ha prolongado durante años y que ha permitido excepcionar, con el paraguas protector de la Administración Pública, la aplicación estricta de estos valores límite. Lejos de señalar unos plazos taxativos para lograr la adecuación de todos los vertidos a los límites establecidos por la normativa vigente, la normativa ha perpetuado el régimen de regularización e incluso ha emergido en la práctica la figura de la autorización provisional de vertido, que carece de toda previsión legal<sup>98</sup>. Además, tras la última reforma de la LA, se ha recogido expresamente la posibilidad de que las autorizaciones establezcan "plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las

---

<sup>95</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3531.

<sup>96</sup>Así lo pone de manifiesto FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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.*: "(...) en el supuesto hipotético de que un solo vertido alcanzase por su composición y características los valores fijados en los objetivos de calidad de Planes hidrológicos, serían éstos -por su condición de más rigurosos- los que habrían de aplicarse. Pero cuando eso no sea así (porque, por ejemplo, el río lleva unos determinados volúmenes de agua y tiene, en consecuencia, una capacidad de dilución) despliegan toda su eficacia los valores de la Tabla 1 que se refieren a la composición del efluente vertido al cauce receptor. Ahí radica el carácter de norma de cierre del sistema del art. 251.a) RDPH, de indiscutible importancia para la protección de la calidad de las aguas" (pp. 3531-3532).

<sup>97</sup>*Vid.* FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3532-3533.

<sup>98</sup>Sobre las autorizaciones provisionales de vertido, *vid. infra* el capítulo VII, apartado VII.2, de la tercera parte de este trabajo.

características de los vertidos a los límites que en ella se fijan<sup>99</sup>. En tercer lugar, por la dejadez de la Administración y su falta de voluntad para exigir un cumplimiento riguroso de estos límites, tanto como consecuencia de los criterios interpretativos laxos aplicados<sup>100</sup>, como por las sanciones impuestas, que no han sido ni numerosas, si tenemos en cuenta el volumen de vertidos no autorizados o que incumplen los valores límite exigibles, ni excesivamente cuantitativas<sup>101</sup>.

A pesar de estas deficiencias, lo cierto es que los valores de la tabla 1 del Anexo al Título IV del RDPH continúan teniendo una importancia fundamental en el momento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido, como norma de cierre del sistema de control de la calidad de los vertidos y constituyen un apoyo fundamental para perseguir posibles actuaciones irregulares en materia de vertidos que hayan podido contar con la autorización de la Administración Hidráulica<sup>102</sup>. De todas formas, sería conveniente aprovechar la aprobación del Proyecto de reforma del RDPH para regular mejor una cuestión de tan extraordinaria importancia y relevancia práctica como ésta, superando las deficiencias ya señaladas.

#### **V.2.4. La regulación específica de los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento**

En relación a los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento, el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que desarrolla el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>103</sup>, ha recogido los requisitos mínimos que deberán cumplirse. A estos efectos, para los vertidos procedentes de las instalaciones de tratamiento secundario o de un proceso equivalente, fija los valores de concentración y los porcentajes de reducción (permite optar entre ambos) para tres parámetros (demanda bioquímica de oxígeno, demanda química de oxígeno y sólidos en suspensión). No obstante, las autorizaciones de vertido podrán imponer requisitos más rigurosos cuando ello sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplan con los objetivos de calidad fijados en la normativa vigente<sup>104</sup>. Estamos ante una clara manifestación del enfoque combinado, habida cuenta que el cumplimiento de

---

<sup>99</sup>Apartado 3 del art. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado por la LMLA). Sobre esta cuestión *vid. infra* el capítulo VII, apartado VII.3, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>100</sup>Así lo pone de manifiesto FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3532, que ejemplifica cómo la Administración ha considerado como "valores medios mensuales" los que en la Tabla 1 del RDPH constituyen valores máximos fijados en concentración instantánea y que, por lo tanto, no pueden ser superados.

<sup>101</sup>Así lo advierte EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", en GRAU RAHOLA, J. y LLEBOT, J. E. (coords.), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Madrid, Instituto de Ecología y Mercado, 1999, p. 340.

<sup>102</sup>Así lo pone de relieve FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3531, que, además, pone algún ejemplo extraído de la jurisprudencia.

<sup>103</sup>BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996. Téngase en cuenta también el Decreto de Baleares 13/1992, de 13 de febrero, que regula la evacuación de los líquidos procedentes de plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas (BOCAIB núm. 29, de 7 de marzo de 1992).

<sup>104</sup>Art. 5 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, en conexión con el cuadro 1 de su Anexo I.

los objetivos de calidad puede justificar un mayor rigor en la aplicación de los valores límite de emisión.

En relación a los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento realizados en zonas sensibles, el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, también permite optar entre los valores de concentración y los porcentajes de reducción que se fijan, en este caso, para cinco sustancias (a las tres anteriores se unen el fósforo y el nitrógeno). Igualmente, se recoge en este caso el enfoque combinado, pudiendo imponerse requisitos más rigurosos cuando sea necesario para garantizar el cumplimiento de los objetivos de calidad<sup>105</sup>.

### **V.2.5. La competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección. La posibilidad de aprobación de normas que establezcan estándares de contaminación más rigurosos**

Hasta ahora nos hemos limitado a analizar la regulación de los estándares de contaminación de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico contenida en la normativa estatal. Este análisis no quedaría completo sin incluir las oportunas referencias a las competencias autonómicas en relación a la fijación de estándares de contaminación para estos vertidos. Al examen de esta cuestión nos dedicamos ahora.

Como ya apuntamos en la segunda parte de este trabajo<sup>106</sup>, la materia "vertidos" ha sido reconducida por el TC al título competencial "protección del medio ambiente". Gozan, por tanto, las Comunidades Autónomas de la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, amén de la competencia para dictar normas adicionales de protección. Estas competencias autonómicas en materia ambiental -fundamentalmente la última-, unidas a otras competencias sectoriales con incidencia sobre las aguas, adquieren una importancia fundamental a la hora de delimitar los objetivos de calidad de las aguas que servirán como parámetro para marcar los límites de emisión en las autorizaciones de vertido. A estos efectos, cobra especial relieve la competencia autonómica sobre protección de la pesca fluvial que, en la práctica, ha permitido fijar objetivos de calidad para las aguas destinadas a la vida piscícola, que deberán ser recogidos por la planificación hidrológica de la respectiva cuenca hidrográfica.

En la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo<sup>107</sup>, el TC ha admitido la constitucionalidad del apartado segundo del art. 12 Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla y León. Este precepto impone a las empresas y a los Municipios la obligación de acomodar sus vertidos a lo dispuesto en el anexo I de esta Ley, en el que se disponen una serie de criterios de valoración de la calidad exigible a las aguas continentales a fin de ser aptas para la vida de los peces. A juicio del TC

---

<sup>105</sup>Art. 5 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, en conexión con el cuadro 2 de su Anexo I. Este cuadro ha sido modificado por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 509/1996 (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1998).

<sup>106</sup>*Vid.* el capítulo II, apartado II.2.2, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>107</sup>Sentencia del TC 110/1998 (ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera; BOE de 19 de junio de 1998).

*"Es ésta una norma complementaria de la legislación estatal sobre la materia, cuyo objeto no es otro que el de establecer una medida adicional de protección de la fauna piscícola y que, consecuentemente, encuentra inequívoca cobertura en la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León para dictar 'normas adicionales de protección' del ecosistema en que la pesca se desarrolla" (fundamento jurídico 6°).*

En consecuencia, las Comunidades Autónomas, con o sin cuencas intracomunitarias, pueden, en ejercicio de sus competencias ambientales u otras competencias sectoriales, fijar estándares más estrictos que los existentes a nivel estatal y que serán de aplicación preferente en su territorio<sup>108</sup>. No cabrían, por el contrario, estándares menos rigurosos que los establecidos por la normativa estatal, derivados en buena medida de la transposición de Directivas comunitarias -es el caso de los recogidos en la Orden de 12 de noviembre de 1987- y que, por tanto, constituyen una barrera infranqueable<sup>109</sup>, o por los correspondientes PPHHC, que tienen carácter normativo y vinculante.

La Comunidad canaria, por ejemplo, en su Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, ha fijado determinadas condiciones generales de admisibilidad de los vertidos (art. 4), prohibiciones de incorporación a los vertidos de sustancias tóxicas o peligrosas (art. 5) y condiciones restrictivas para los vertidos de sustancias de la lista I y de la lista II (art. 6). Por otra parte, son ya varias las Comunidades Autónomas que han introducido en sus leyes de pesca fluvial objetivos de calidad que las aguas deberán respetar para no perjudicar la riqueza acuática. En unos casos, estos valores límite son coincidentes con los recogidos en el Anexo III del RAPA. En otros, las normas autonómicas incluyen valores más rigurosos y/u otros parámetros que no aparecen recogidos en el RAPA<sup>110</sup>.

En este punto cobran una importancia fundamental los mecanismos de colaboración interadministrativa para articular adecuadamente las competencias de las Confederaciones Hidrográficas con las de las Administraciones autonómicas en el seno de las cuencas

---

<sup>108</sup>FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3526.

<sup>109</sup>En nuestra opinión, las Comunidades Autónomas, al regular esta materia, deben respetar incluso los parámetros establecidos en el RDPH, a pesar de haberse negado de manera general su carácter básico en la Sentencia del TC 227/1988, de 29 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa). La propia jurisprudencia ha reconocido el carácter imperativo de los límites fijados en la Tabla I del Anexo al Título IV del RDPH (*vid. supra* nota al pie núm. 91 de este mismo capítulo). Además, el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el RDPH, establece en su Disposición final 2ª su "carácter de legislación básica en materia de medio ambiente, conforme a lo establecido en el artículo 149.1.23 de la Constitución".

<sup>110</sup>Éste es el caso de la Ley de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de regulación y protección de los ecosistemas acuáticos (BOCyL núm. 247, de 23 de diciembre de 1992; rectificación de errores en BOCyL núms. 3 y 19, de 7 y 29 de enero de 1992) (*vid. art. 12.2 en conexión con el Anexo I*); y del Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que 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), adoptado en desarrollo de la Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial de Galicia (DOG núm. 151, de 5 de agosto de 1992) que incluye, por ejemplo, los aceites y productos lubricantes, los detergentes y agentes tensioactivos... (*vid. art. 80.1, en conexión con el Anexo V*).

intercomunitarias<sup>111</sup>. En este ámbito pueden producirse conflictos entre ambas, por tratarse de niveles de calidad que resultarán exigibles en vertidos cuya autorización no corresponde a las Comunidades Autónomas. De ahí que la planificación hidrológica deba jugar un papel fundamental como medio de inserción de las distintas competencias sectoriales de las Administraciones Públicas.

### **V.3. Los estándares de contaminación en las autorizaciones de vertidos al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración**

Una vez examinada la regulación de los estándares de contaminación en las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico, vamos a realizar la misma tarea en relación a los vertidos al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración.

Los límites de contaminación de los vertidos realizados al alcantarillado o a cualquier otro sistema de colectores que conduzcan a una estación depuradora de aguas residuales son, por lo general, más tolerantes que los efectuados directamente al dominio público hidráulico, ya que experimentan una depuración final conjunta. Diferente sería el caso de los vertidos que se efectúen al alcantarillado o a sistemas colectores no dotados de instalaciones de tratamiento, en cuyo caso deberían respetarse, a nuestro entender, los estándares fijados para los vertidos directos al dominio público hidráulico, aun cuando sean conceptualmente vertidos indirectos. De todas formas, los vertidos procedentes de instalaciones de depuración de aguas residuales que vayan a parar al dominio público hidráulico se someterán a los estándares ya vistos en el apartado anterior.

En relación a la fijación de estándares de contaminación en las autorizaciones de vertido al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración, debemos destacar el papel de las Ordenanzas locales. El carácter de servicio público municipal de prestación obligatoria del alcantarillado y de servicio público local del tratamiento y depuración de las aguas residuales en las aglomeraciones urbanas de más de 2.000 habitantes, en el año 2005, amparan la potestad reglamentaria en este ámbito para ordenar la prestación de estos servicios<sup>112</sup>. Las Ordenanzas locales en materia de vertidos constituyen, de este modo, un instrumento imprescindible para la gestión de los vertidos realizados al alcantarillado municipal o cualquier otro sistema de colectores que conduzcan a una estación depuradora de aguas residuales de titularidad y gestión local. En ellas, podrán fijarse determinadas prohibiciones y limitaciones en relación a los vertidos, las condiciones de utilización de las instalaciones, la regulación de las inspecciones y de las tomas de muestras, las sanciones... y cómo no, los límites a que se someten los vertidos realizados a este sistema de saneamiento, garantizando, en todo caso, que el vertido final que salga de las instalaciones de tratamiento para acabar en el dominio público hidráulico respete los estándares de contaminación normativamente establecidos.

---

<sup>111</sup>*Vid. supra*, el capítulo II, apartado II.4, de la segunda parte de este trabajo. Destacamos, a estos efectos, la previsión de coordinación recogida en el art. 18 Ley 8/1995, de 27 de abril, de pesca fluvial de Extremadura (DOE núm. 57, de 16 de mayo de 1995), que prevé que "Las condiciones mínimas de calidad del agua, régimen de caudales y entorno físico biológico que deban mantenerse en las aguas sometidas a régimen especial para su conservación se comunicarán, en su caso, a los Organismos de Cuenca, competentes, para su inclusión en los Planes Hidrológicos respectivos" (art- 18).

<sup>112</sup>*Vid. supra* el capítulo III, apartado III.2.3, de la segunda parte de este trabajo.

Por ello, nos encontramos en un ámbito de competencia fundamentalmente local a la hora de fijar los límites a que deberán someterse estos vertidos. Ello no impide, sin embargo, que algunas Comunidades Autónomas, haciendo uso de las competencias asumidas en sus EEAA, hayan intervenido al respecto. Así, debemos tener presente la profusa legislación autonómica en materia de saneamiento, adoptada con base en diferentes títulos competenciales -ordenación del territorio, sanidad, medio ambiente...- y que deja un amplio margen de intervención a las Comunidades Autónomas, sobre la base del carácter supramunicipal de las actividades de depuración<sup>113</sup>. En su calidad de titulares y/o, en algunos casos, gestoras de las instalaciones de saneamiento -dependiendo del modelo de gestión del saneamiento por el cual se haya optado-, podrán entrar a fijar límites para las autorizaciones de vertido que se otorguen. Por otra parte, algunas Comunidades Autónomas han optado simplemente por elaborar un Reglamento guía para el control de este tipo de vertidos, con la finalidad de facilitar a los Ayuntamientos la aprobación de Ordenanzas en este ámbito. Otras, por el contrario, aun careciendo de competencias en relación con la gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos en cuencas intercomunitarias, con base en las competencias asumidas sobre medio ambiente<sup>114</sup>, han adoptado disposiciones específicas en relación a los vertidos de aguas residuales indirectos, estableciendo a tal efecto los límites a que deben someterse las autorizaciones de los mismos, sin perjuicio de la competencia que en esta materia desarrollen las Entidades Locales. Entre las primeras se encuentra Cataluña, que ha adoptado el Reglamento guía del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado, con la finalidad de "regular el uso de la red de alcantarillado y sistemas de depuración, fijando las prescripciones a las cuales deberán someterse en materia de vertidos los usuarios actuales y futuros de las infraestructuras de saneamiento"<sup>115</sup>, creando un texto de partida para que los Municipios puedan crear su propio reglamento<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup>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, p. 51.

<sup>114</sup>Sobre la virtualidad del título competencial "medio ambiente" para que las Comunidades Autónomas que carecen de competencia en materia de aguas puedan intervenir de manera indirecta en este ámbito *vid* FANLO LORAS, A., "Competencias en materia de aguas de las Comunidades Autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra)", en *Revista Española de Administración Local y Autonómica*, núms. 255-256, 1992, pp. 588 y ss.

<sup>115</sup>Art. 1 Reglamento Guía del uso y los vertidos de aguas residuales al alcantarillado, elaborado por la entonces Junta de Saneamiento (hoy Agencia Catalana del Agua). La Comunidad Autónoma Catalana ha adoptado una iniciativa similar en materia de contaminación sonora. En efecto, mediante Resolución de 30 de octubre de 1995 (DOGC núm. 2126, de 10 de noviembre) el Departament de Medi Ambient ha aprobado la Ordenanza tipo de ruido y vibraciones.

<sup>116</sup>En estos momentos, sin embargo, se está tramitando en Cataluña la aprobación del Reglamento de los servicios públicos de saneamiento, para dar cumplimiento a lo establecido en el art. 19.1 Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, que contenía un mandato al Gobierno para su aprobación (DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999). En el Proyecto que hemos consultado (versión de mayo de 2002) se recogen, en su Anexo II, los límites de vertido, atendiendo a la capacidad y utilización del sistema público de saneamiento; la fijación de límites de vertido para los sistemas según la Directiva 91/271/CEE; la Directiva 76/464/CEE y el resto de Directivas de desarrollo y el Real Decreto 995/2000; y la protección del medio receptor. En este Anexo se recogen dos bloques. En el primero, se fijan los parámetros tratables en las estaciones depuradoras de aguas residuales y con impacto poco significativo sobre los objetivos de calidad del medio receptor. En el segundo, los parámetros contaminantes difícilmente tratables en estas instalaciones y

Entre las segundas están La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Asturias. Estas Comunidades Autónomas han regulado las condiciones que deben reunir los vertidos realizados al alcantarillado, colectores públicos y/o instalaciones de saneamiento, estableciendo a tal efecto los niveles de emisión de sustancias contaminantes que no podrán sobrepasarse. Estas prescripciones deberán ser respetadas por las Administraciones Locales cuando elaboren las correspondientes Ordenanzas reguladoras de los vertidos, siendo en todo caso de aplicación, en defecto de regulación en las mismas.

La Rioja, en su Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración, ha fijado una relación de sustancias prohibidas en la composición de los vertidos a las redes de alcantarillado, colectores e instalaciones de saneamiento, así como sus valores límites instantáneos de emisión<sup>117</sup>. Las autorizaciones de vertido únicamente podrán ser otorgadas por la Administración autonómica, los Ayuntamientos o, en su caso, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, cuando se ajusten a estos valores límite de emisión, sin perjuicio de que puedan aplicarse requisitos más rigurosos cuando sea necesario para cumplir las normas de calidad y objetivos ambientales que resulten aplicables<sup>118</sup>. En cualquier caso, las Ordenanzas municipales reguladoras de los vertidos "deberán respetar como mínimo estas normas básicas y los valores límite de emisión de los vertidos, sin perjuicio de que, en atención a las características de sus redes de saneamiento e instalaciones de depuración, puedan establecer requisitos más rigurosos, que fijará la autorización"<sup>119</sup>.

En la misma línea se sitúan la Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento<sup>120</sup> y el Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado<sup>121</sup>. Ambas normas recogen los vertidos cuya realización se prohíbe, así como las concentraciones máximas instantáneas de contaminantes en las aguas residuales que se viertan a las redes de alcantarillado y/o a las instalaciones de saneamiento y depuración y que las autorizaciones de vertido no podrán sobrepasar<sup>122</sup>. Estos niveles máximos de concentración deberán

---

con impacto significativo sobre los objetivos de calidad del medio receptor y los usos potenciales de las aguas depuradas.

<sup>117</sup>*Vid.* Anexos I y II, respectivamente, de la Ley 5/2000, de 25 de octubre (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000). De acuerdo con el art. 10.2 Decreto de La Rioja 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de esta Ley (BOLR núm. 155, de 27 de diciembre de 2001), reglamentariamente, por Orden del Consejero competente en materia de medio ambiente, podrán actualizarse las normas básicas de calidad de los vertidos, así como los valores límites instantáneos de emisión de vertidos a las redes de alcantarillado, colectores e instalaciones de saneamiento.

<sup>118</sup>*Vid.* art. 16.1 Ley 5/2000, de 25 de octubre, y 10.1 Decreto 55/2001, de 21 de diciembre.

<sup>119</sup>Art. 10.3 Decreto 55/2001, de 21 de diciembre.

<sup>120</sup>BOCM núm. 269, de 12 de noviembre de 1993.

<sup>121</sup>BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999. Este Decreto se adopta en desarrollo de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental de Murcia (BORMU núm. 78, de 3 de abril de 1995). *Vid.* los arts. 54 y 55 de esta Ley.

<sup>122</sup>*Vid.* Anexos I y II de la Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre y Anexos II y III del Decreto murciano 16/1999, de 22 de abril. El art. 5.2 de este Decreto faculta a la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura y Agua de la Región de Murcia para que, excepcionalmente, y previo informe de la Consejería de Sanidad y Política Social, pueda admitir concentraciones superiores para aquellos vertidos de aguas residuales, cuyas circunstancias particulares, debidamente justificadas, así lo aconsejen, salvo en el caso de que impidan el correcto funcionamiento de los colectores e instalaciones de depuración.

respetarse en las Ordenanzas municipales, sin perjuicio -en el caso de Murcia- de que puedan establecerse concentraciones menores en función de la adaptación a las características de los vertidos municipales<sup>123</sup>.

La Comunidad Foral de Navarra, a través del Decreto Foral 55/1990, de 15 de marzo, además de incluir determinadas prohibiciones, ha establecido limitaciones al vertido de aguas residuales a colectores públicos<sup>124</sup>, fijando las concentraciones máximas instantáneas de contaminantes en las aguas residuales que se viertan a colectores públicos<sup>125</sup>. Las actividades industriales cuyas aguas residuales sobrepasen estos límites deberán efectuar en sus instalaciones los pretratamientos necesarios, a fin de garantizar el cumplimiento de las limitaciones mencionadas<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup>*Vid.* art. 5.2 del Decreto 16/1999, de 22 de abril. *Vid.* también la Disposición final 1ª Ley 10/1993, de 26 de octubre, que obliga a que todos los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid procedan a la adaptación de sus Ordenanzas Municipales a lo dispuesto en esta Ley, en el plazo de seis meses, desde su entrada en vigor.

<sup>124</sup>Art. 1 Decreto Foral 55/1990, de 15 de marzo (BONA núm. 38, de 28 de marzo de 1990). De acuerdo con el apartado 2 de este mismo precepto, el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente podrá adoptar, excepcionalmente, limitaciones diferentes a las establecidas en este artículo, para aquellos vertidos de aguas residuales, cuyas circunstancias particulares, debidamente justificadas, así lo aconsejen.

<sup>125</sup>Hay diferencias significativas, en relación a los límites, de unas normas autonómicas a otras. Así, La Rioja, en general, es bastante más restrictiva [por ejemplo, el máximo de DQO (mg/L) es 1000, frente a 1100 en Murcia o 1750 en Madrid; el de bario (mg/l) es de 10, frente a 20 de Murcia, Madrid y Navarra; el de cobre (mg/l) es de 2 (también en Navarra), frente a 5 de Murcia o 3 de Madrid; el de níquel (mg/l) es de 5 (también Navarra), frente a 10 de Murcia o de Madrid]. Podemos encontrar, sin embargo, algún caso en que esta Comunidad Autónoma es más permisiva [5 (mg/l) de estaño, al igual que Navarra, frente a 4 de Murcia o 2 de Madrid; o 0,5 (mg/l) de cadmio (también Madrid y Murcia), frente a 0,2 de Navarra; o 1 (mg/l) de plomo (también Madrid) frente a 0,5 de Navarra, aunque Murcia establece 2]. Hemos detectado también diferencias en cuanto a las sustancias que se contienen (por ejemplo, no aparecen valores límite de emisión para el cobalto, el talio, telurio, el titanio, el vanadio o el antimonio, entre otras sustancias, en las normas de Madrid, Murcia y Navarra y sí aparecen, en cambio, en la de La Rioja). Igualmente, si comparásemos diferentes Ordenanzas locales, podríamos encontrar también diferencias de unas a otras en cuanto a los estándares de contaminación, en función del tipo de vertidos que recojan estas instalaciones de saneamiento, las condiciones de las mismas, el tipo de tratamiento a que se sometan, etc. Asimismo, por lo general, son límites más tolerantes que los correspondientes a vertidos directos a cauce público. En cualquier caso, lo verdaderamente importante es que todos los vertidos finales de estas instalaciones que se efectúen al dominio público hidráulico, sí deberán respetar los estándares establecidos a tal efecto por la normativa reglamentaria estatal o autonómica, en caso de existir ésta.

<sup>126</sup>Art. 2 Decreto Foral 55/1990, de 15 de marzo. FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", 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. 3539-3540, ha mantenido la inconstitucionalidad de este Decreto Foral por establecer valores menos exigentes que los de la Tabla 1 del Anexo al Título IV del RDPH y la necesaria aplicación de este último por ser sus valores más exigentes. En nuestra opinión, una Comunidad Autónoma sólo podrá establecer valores menos exigentes que los establecidos en el RDPH o en el resto de normas reglamentarias estatales que fijan estándares de contaminación para los vertidos indirectos que se efectúen a sistema de saneamiento, esto es, al alcantarillado y/o sistema de colectores conducentes a una estación depuradora de aguas residuales. En este caso, no habría, a nuestro entender, inconveniente en este menor rigor, porque estos vertidos experimentarían una depuración final conjunta en unas instalaciones públicas de depuración, siempre y cuando el vertido final que, procedente de estas instalaciones, se efectuase al dominio público hidráulico, respetase rigurosamente los estándares previstos para los vertidos directos al dominio público hidráulico. Así, el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de La Rioja, establece que "La autorización de vertidos no domésticos que otorguen los órganos competentes para ello respetará como mínimo los valores límite de emisión establecidos en el Anexo 2 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, sin

Por su parte, la Ley de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento<sup>127</sup>, aunque remite a un futuro reglamento la fijación de los valores instantáneos de los parámetros que no podrán exceder los vertidos para ser autorizados (art. 6), fija transitoriamente una serie de valores o parámetros, hasta que se establezcan reglamentariamente (Disposición transitoria 2ª).

#### **V.4. Los nuevos horizontes en la ordenación de los estándares de contaminación**

Una vez examinado el régimen jurídico a que se sujetan en nuestra legislación de aguas los estándares de contaminación, como instrumento íntimamente conectado a las autorizaciones de vertido y modulador de las mismas, vamos a finalizar apuntando algunas de las nuevas perspectivas que se están abriendo o se han abierto ya en la ordenación de estos estándares, en buena medida, como consecuencia de la aprobación de la Directiva marco de aguas. Para ello, en primer lugar, vamos a referirnos al enfoque combinado, planteamiento que ha triunfado en el control de los vertidos contaminantes (apartado V.4.1). En segundo lugar, a las cláusulas técnicas y a los acuerdos voluntarios como medio para fijar los valores límite de emisión (apartados V.4.2 y V.4.3, respectivamente). Y, por último, concluimos con una breve referencia a las nuevas pautas contenidas en el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RDPH, en estos momentos en tramitación (apartado V.4.4).

##### **V.4.1. La instauración del enfoque combinado en el control de los vertidos contaminantes**

Como hemos tenido ocasión de apuntar, las últimas normas comunitarias aprobadas en materia de vertidos -la Directiva 91/271/CEE, la Directiva IPPC y la Directiva marco de aguas- han apostado por el enfoque combinado como planteamiento más efectivo en el control de la contaminación<sup>128</sup>. De esta nueva orientación se ha hecho eco también la normativa española más reciente. Así, el enfoque combinado, recogido ya en las normas españolas de transposición de la Directiva 91/271/CEE -Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo-, se incorpora en la LA, tras la reforma de 1999 -hoy, en el TRLA<sup>129</sup>-, así como en algunas normas autonómicas

---

perjuicio de aplicar requisitos más rigurosos cuando sea necesario para el cumplimiento de las normas de calidad y los objetivos ambientales establecidos". En el caso de Navarra el Decreto Foral 55/1990, de 15 de marzo, establece limitaciones al vertido de aguas residuales a colectores públicos, pero la norma no especifica que estos vertidos a colectores públicos pasarán por una estación depuradora de aguas residuales. De no ser así, estamos de acuerdo con el profesor FANLO LORAS en mantener la inconstitucionalidad de la norma, ya que estaríamos *de facto* ante un vertido directo al dominio público hidráulico, con la consecuencia de que deberían cumplirse los parámetros establecidos en el RDPH, sobre cuyo carácter imperativo ya nos hemos pronunciado. En este caso, las Comunidades Autónomas y, por lo tanto, Navarra, únicamente podrían reforzar el nivel de exigencia establecido por la normativa estatal, pero no disminuirlo. Por el contrario, si la norma autonómica hubiese regulado el establecimiento de limitaciones a los vertidos efectuados a las redes de alcantarillado, colectores e instalaciones de saneamiento, no tendríamos inconveniente en admitir su licitud. En ejercicio de sus competencias sobre saneamiento y en función del papel que se hayan reservado, dependiendo del modelo de saneamiento por el cual hayan optado, las Comunidades Autónomas pueden entrar a regular y establecer los niveles máximos de contaminación para aquellos vertidos que se efectúen en sus instalaciones de saneamiento.

<sup>127</sup>BOPA núm. 137, de 14 de junio de 2002.

<sup>128</sup>*Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.3.2, epígrafe D, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>129</sup>*Vid. supra* apartado V.1 de este mismo capítulo.

recientes<sup>130</sup>. Indudablemente, con este planteamiento, mejorará el control de los vertidos contaminantes en el medio acuático<sup>131</sup>.

#### **V.4.2. La introducción de cláusulas técnicas en las autorizaciones de vertido: las mejores técnicas disponibles**

Junto al enfoque combinado, señalamos como nueva orientación que se abre en esta materia la incorporación en las autorizaciones de vertido de la cláusula técnica, a través de la cual "se opera una remisión abierta y permanente al nivel de desarrollo tecnológico de cada momento y a las exigencias que de él pudieran derivarse para la actividad o instalación anteriormente autorizada"<sup>132</sup>. En unos casos, la propia norma impondrá a determinadas instalaciones industriales la utilización de las mejores tecnologías disponibles. En otros, se preverá normativamente la fijación de los valores límite de emisión sobre la base de las mejores tecnologías disponibles. De esta forma, el elemento técnico adquiere una cierta sustantividad, al tiempo que se pone de relieve la incapacidad de las normas jurídicas para incorporar la mutabilidad constante de las referencias técnicas<sup>133</sup>. El desarrollo de la actividad autorizada se vincula, así, a componentes de carácter técnico y se tiende un puente entre Derecho y técnica<sup>134</sup>. Es ésta una línea evolutiva que se advierte en un buen número

---

<sup>130</sup>Por ejemplo, en Cataluña la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro (DOGC núm. 2797 A, de 31 de diciembre de 1998), que crea la Agencia Catalana del Agua, incluye entre las funciones que corresponden a esta entidad "El control de la contaminación de las aguas por medio de la aplicación de un enfoque combinado, utilizando un control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor" [art. 16.2.g)]. Y la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua recoge entre los objetivos de la planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña "alcanzar un buen estado de las aguas superficiales mediante la prevención del deterioro de su calidad ecológica, y hacer un enfoque combinado del tratamiento de la contaminación y la recuperación de las aguas contaminadas" [art. 26.e)]. Y en La Rioja el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, dispone que "La autorización de vertidos no domésticos que otorguen los órganos competentes para ello respetará como mínimo los valores límite de emisión establecidos en el Anexo 2 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, sin perjuicio de aplicar requisitos más rigurosos cuando sea necesario para el cumplimiento de las normas de calidad y los objetivos ambientales establecidos" (art. 10.1).

<sup>131</sup>A las virtualidades del enfoque combinado ya nos hemos referido en otras partes de este trabajo. A lo allí expuesto nos remitimos ahora. *Vid.* al respecto el capítulo I, apartado I.2.3.2, epígrafe D, de la segunda parte de este trabajo, y el apartado V.1 de este mismo capítulo.

<sup>132</sup>ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 93.

<sup>133</sup>ESTEVE PARDO, J., "Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental", *cit.*, p. 93.

<sup>134</sup>ESTEVE PARDO, J., "La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible", en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999, p. 48. Para este autor, "la generalizada presencia de la cláusula técnica no se debe a un propósito desregulador, sino justamente a lo contrario: lo que se pretende es conocer la tecnología de las instalaciones para exigir así su constante mejora y adaptación (...) La remisión que a través de la llamada cláusula técnica se opera es así la única cristalización posible en el Ordenamiento de ese inequívoco propósito regulador" (pp. 43-44). También PÉREZ MORENO, A., "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho ambiental", en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, ha señalado la estrecha conexión entre Derecho y ciencia: "(...) entre la legislación y la ciencia ha de producirse una ósmosis permanente, y ésta debe ser facilitada por sutiles membranas jurídicas que mantengan actualizados los parámetros técnicos" (p. 2767).

de autorizaciones administrativas sobre actividades con incidencia ambiental<sup>135</sup> y que empieza a abrirse camino en las autorizaciones de vertido en aguas continentales.

Aunque el TRLA no prevé la obligación general de los titulares de las autorizaciones de vertido de incorporar las mejores tecnologías existentes en el momento -según el estado de la técnica- para la reducción de riesgos o eliminación de la contaminación de las aguas<sup>136</sup>, la cláusula técnica tiene ya un juego importante en esta materia, que va a reforzarse aún más en un futuro. Y ello debido a tres razones fundamentales. En primer lugar, no podemos olvidar que en determinadas autorizaciones de vertido existe la obligación de incorporar los "mejores medios técnicos disponibles para eliminar la contaminación". Efectivamente, la Orden de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales, impone, como ya vimos, que las autorizaciones de vertidos de aguas residuales que puedan contener alguna de las sustancias a las cuales resulta de aplicación, procedentes de instalaciones industriales, "sólo podrán otorgarse si éstas aplican las normas correspondientes a los mejores medios técnicos disponibles para eliminar la contaminación". No obstante, podrán exonerarse de esta obligación las instalaciones industriales cuando, por razones técnicas, no resulte posible aplicar tales medios. Se impone así, por expresa determinación reglamentaria, derivada del Derecho comunitario, a los titulares de estas instalaciones la obligación de emplear las nuevas tecnologías que, con arreglo al estado de la técnica, puedan resultar eficaces para el control de la contaminación.

En segundo lugar, el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que se está tramitando en la actualidad impone que los valores límite de emisión para los parámetros característicos de la actividad causante del vertido se exijan "de acuerdo con las mejores técnicas disponibles" (art. 251). De este modo, la fijación de los valores límite de emisión se vincula a la utilización de la MTD. Los titulares de las autorizaciones estarán obligados a ir introduciendo las innovaciones que, resultantes del progreso técnico, vayan surgiendo y que sean eficaces para la reducción o eliminación de las emisiones contaminantes. Así, los valores límite de emisión máximos, que marcan la frontera entre los vertidos admisibles y los rechazables, se determinarán a través de criterios técnicos, esto es, mediante lo que el

---

<sup>135</sup>Utilizando terminologías diversas ("mejores tecnologías disponibles", "mejores técnicas disponibles", "mejores medios técnicos disponibles", "estado de la técnica" u otras), son ya varias las normas ambientales que recogen la cláusula técnica. Destacamos, entre otras, la LC (BOE núm. 181, de 29 de julio), cuyo art. 57.3, al regular las autorizaciones de vertido establece que los vertidos "se limitarán en la medida que lo permita el estado de la técnica, las materias primas y, especialmente, en virtud de la capacidad de absorción de la carga contaminante, sin que se produzca una alteración significativa de dicho medio" y la LPCIC (sobre ella *vid. infra* el capítulo IX, apartado IX.3.4, de la tercera parte de este trabajo).

<sup>136</sup>Durante la tramitación de la LMLA el Grupo Parlamentario Mixto (primer firmante Joan Saura Laporta) presentó una Enmienda en el Congreso (la núm. 59) de adición al art. 92, párrafo segundo, LA, con el objeto de añadir después de "... los objetivos ambientales...", lo siguiente: "... las mejores tecnologías disponibles...". Esta Enmienda se justificaba en los siguientes términos: "Acorde con el derecho comunitario, se hace necesario prever la aplicación de las mejores tecnologías disponibles, para llegar a autorizar, sólo, vertidos que no pongan en peligro la calidad futura del recurso" (BOCG, Congreso, VI Legislatura, Serie A, núm. 171-8, de 6 de julio de 1999, p. 89). Sin embargo, esta Enmienda no fue aprobada.

estado y el progreso de la técnica vaya determinando en cada momento<sup>137</sup>. Si hasta ahora los valores límite de emisión se han concretado a través de normas reglamentarias, que han ido marcando lo permitido en cada momento, con esta nueva previsión *"esa frontera entre lo admisible y lo rechazable -sobre todo respecto a riesgos...- se busca extramuros del ordenamiento: en lo que determina la comunidad científica y técnica"*<sup>138</sup>. Ello constituye una *"expresión rendida de la incapacidad del ordenamiento para seguir el ritmo trepidante del desarrollo tecnológico y su inabarcable complejidad"*<sup>139</sup>. Las normas reglamentarias se ven, de este modo, desbordadas por la técnica, que entra a jugar un papel fundamental en la determinación de los valores límite de emisión.

En tercer lugar, debemos traer a colación la Directiva IPPC, que tendrá importantes repercusiones para el control de los vertidos de las instalaciones a las cuales resulta de aplicación y que, a los efectos que aquí nos interesan, incluye, entre los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular del permiso ambiental integrado, la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular, mediante la aplicación de las MTD, que constituirán, a su vez, el punto de referencia para la fijación de los valores límite de emisión<sup>140</sup>.

Como bien puede advertirse, progresivamente va imponiéndose y consolidándose en relación a las autorizaciones de vertido, la imposición de niveles tecnológicos, que constituyen una modulación de la autorización<sup>141</sup>. Es más, las MTD servirán en un futuro de referencia para la fijación de estándares de emisión en las autorizaciones de vertido. Con ello se introduce una novedad importante y, tal como pone de relieve ESTEVE PARDO, se dinamiza la licencia, ya que *"sus titulares habrán de ir introduciendo en el futuro las innovaciones que el progreso técnico vaya poniendo a su alcance y que resulten efectivas en la reducción de la contaminación, de las molestias o en el reforzamiento de la seguridad de las instalaciones (...) Esta determinación legal de adaptación a la mejor tecnología disponible se configura así como una cláusula incorporada a la licencia, cuya cobertura última estaría en la norma que exige de las licencias su adaptación a la mejor tecnología disponible"*<sup>142</sup>. La cláusula técnica incorporada a las licencias *"supone así un cambio sustancial de orientación en su régimen jurídico, puesto que ya no se atiende sólo a las normas, resoluciones y otras determinaciones jurídicamente formalizadas, normalmente previas y condicionantes del otorgamiento de la licencia, sino que se prestará también atención al desarrollo de la actividad autorizada, valorando la real eficacia de las medidas*

---

<sup>137</sup>BURCHI, S., "Prevención de la contaminación de los recursos hídricos: tendencias en la legislación comparada y en el Derecho internacional", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 15, 1996, p. 55, señala que en Alemania, Noruega y Estados Unidos, las normas de calidad de los distintos efluentes están basadas en el criterio de la mejor tecnología disponible.

<sup>138</sup>ESTEVE PARDO, J., "Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental", *cit.*, p. 20.

<sup>139</sup>ESTEVE PARDO, J., "Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental", *cit.*, p. 20.

<sup>140</sup>*Vid. infra* el capítulo IX de la tercera parte de este trabajo. Asimismo, sobre esta materia, véase el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe C, de la segunda parte de este trabajo.

<sup>141</sup>MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. I, *cit.*, p. 116.

<sup>142</sup>ESTEVE PARDO, J., "La adaptación de las licencias...", *cit.*, p. 40.

correctoras de la contaminación, que deberán ser en su caso reemplazadas por otras más efectivas si el progreso tecnológico las pone al alcance de la empresa"<sup>143</sup>. Por ello, como ha advertido GALERA RODRIGO, la vulnerabilidad de la autorización se acentuará aún más. La juridicidad de la actividad autorizada está subordinada a conceptos jurídicos indeterminados, como la "mejor tecnología disponible" o expresiones similares<sup>144</sup>. Será imprescindible, en cualquier caso, que las normas determinen con la máxima seguridad los criterios en virtud de los cuales la incorporación de estas medidas resulta obligatoria<sup>145</sup>.

#### V.4.3. Los acuerdos voluntarios: la evolución hacia fórmulas paccionadas

Entre los nuevos horizontes que van abriéndose paso en esta materia vamos a centrarnos ahora en los acuerdos voluntarios, sin perjuicio de que sea ésta una cuestión sobre la que volveremos en otro capítulo<sup>146</sup>. Últimamente está emergiendo con fuerza la figura de los acuerdos voluntarios como instrumento de gestión ambiental<sup>147</sup>. Frente a los tradicionales mecanismos de intervención administrativa de regulación, limitación y control (autorización, inspección, sanción...) utilizados unilateralmente por la Administración, se está planteando la conveniencia de utilizar -de forma complementaria- otros de corte más novedoso, que responden a formas de regulación indirecta y que pretenden motivar al interesado en una dirección determinada, dejándole un amplio margen de actuación<sup>148</sup> y enfatizando así los principios de corresponsabilización y participación. Entre ellos, se sitúan los acuerdos voluntarios entre la Administración y los particulares, que "*son el resultado jurídico del ejercicio consensuado de potestades administrativas que recaen sobre materias relacionadas con la protección del medio ambiente*"<sup>149</sup>. A pesar del escaso arraigo que tiene todavía esta figura en el campo de la protección ambiental<sup>150</sup> y también, por tanto, en

---

<sup>143</sup>ESTEVE PARDO, J., "La adaptación de las licencias...", *cit.*, p. 48.

<sup>144</sup>GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, p. 79.

<sup>145</sup>ESTEVE PARDO, J., "La adaptación de las licencias...", *cit.*, p. 49. Sobre la delimitación de supuestos en que se produce la obligación de adaptación a la mejor tecnología, *vid.* pp. 50-57.

<sup>146</sup>*Vid. infra* capítulo VII, apartado VII.3, de la tercera parte de este trabajo.

<sup>147</sup>Sobre los acuerdos ambientales, *vid.* SANZ PÉREZ, D., "Algunas notas sobre los acuerdos ambientales como instrumentos de gestión ambiental", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 12, 1999, pp. 1-12; y, del mismo autor, "Los acuerdos ambientales como mecanismo de sustitución o complemento del control preventivo unilateral de las actividades potencialmente contaminantes: las previsiones de la Ley 3/1998", en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 34, 2001, pp. 11-25. Asimismo, véase BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, pp. 1197-1237.

<sup>148</sup>NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, 1998, p. 86.

<sup>149</sup>SANZ PÉREZ, D., "Algunas notas...", *cit.*, p. 3.

<sup>150</sup>Son muy pocas las normas ambientales que hacen referencia a los acuerdos voluntarios entre Administraciones y particulares. Sí destacamos su previsión en la legislación de residuos, por ser éste un ámbito en el que gozan de mayor tradición (art. 7 Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases y art. 8 Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos). *Vid.* una referencia de las principales normas estatales y autonómicas que recogen esta figura en SANZ PÉREZ, D., "Algunas notas...", *cit.*, pp. 5-6. En otros países europeos, en cambio, existe una larga trayectoria en relación a este tipo de acuerdos. *Vid.* al respecto, LAVRYSEN, L., "Legal Framework for the Conclusion of Environmental Covenants in Belgium at the Federal Level and at the Level of the Flemish Region" pp. 17-24; HAZEWINDE, P., "The Integration of Covenants in the Dutch Legal System", pp. 24-29; MILIZIA, P. y TAMBORRA, M., "Environmental Agreements in Italy and Policy Relevance at the Local Level", pp. 30-37; SUCK, A., "Chances and Limits of

materia de protección de las aguas, queremos traerla a colación en este momento porque en un futuro podría abrir nuevas perspectivas para las autorizaciones de vertido, en especial por lo que respecta a la fijación de los estándares de contaminación.

Por ello, vamos a plantear la virtualidad que, a nuestro entender, podrían tener estos acuerdos en relación con la fijación de los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente, aspecto fundamental del contenido de las autorizaciones de vertido<sup>151</sup>. En nuestra opinión, los acuerdos voluntarios podrían ser un instrumento útil para cubrir un vacío legal, en aquellos casos en que no haya estándares previamente establecidos o para endurecer los ya previstos -nunca para rebajarlos-, comprometiéndose así una determinada industria o sector industrial con objetivos más rigurosos de protección ambiental que los fijados normativamente. En esta línea, el Decreto catalán 136/1999, de 18 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, prevé como ámbito de los acuerdos voluntarios el establecimiento de niveles de emisión u otras prescripciones técnicas para aquellas materias, sustancias o técnicas que no los tengan fijados por la legislación vigente o de niveles más rigurosos<sup>152</sup>. Asimismo, los acuerdos voluntarios también podrían emplearse para la definición de las MTD que servirán de base para la fijación de los valores límite de emisión<sup>153</sup>. Por otra parte, como ha puesto de relieve la Comisión en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a los acuerdos sobre medio ambiente, otra posible aplicación de los acuerdos "estriba en la consecución de objetivos generales a largo plazo, que pueden conseguirse más adecuadamente estableciendo una gestión integrada del medio ambiente y unos programas de producción en uno o más sectores de la industria"<sup>154</sup>. Por ello pueden devenir un instrumento idóneo para alcanzar los objetivos de calidad de las aguas previamente establecidos o para lograr la reducción o eliminación de determinadas sustancias o materiales.

De todas formas, donde mayor virtualidad han demostrado los acuerdos en materia de vertidos es para conseguir su adecuación a los parámetros normativos vigentes. Ante el incumplimiento masivo por parte de muchas empresas de la normativa reguladora de los vertidos, y por ende de los estándares de contaminación en esta materia, se ha recurrido a los acuerdos voluntarios como medio para lograr el cumplimiento de los límites normativamente exigidos en aquellos centros o instalaciones que venían incumpliendo los sistemáticamente. Éste es el sentido de los programas de reducción de la contaminación,

---

Environmental Agreements in Waste Management Policy in Germany", pp. 49-56; todos ellos recogidos en *Integration of Voluntary Approaches into Existing Legal Systems*, Environmental Law Network International, núm. 1-2000. Sobre los acuerdos ambientales en España *vid.* "The Law and Context of the Voluntary Environmental Approach Concerning Packaging and Waste Management in Spain", en "Integration of Voluntary Approaches into Existing Legal Systems", *cit.*, pp. 38-49.

<sup>151</sup>BURCHI, S., "Prevención de la contaminación...", *cit.*, p. 55, señala cómo en Inglaterra y Gales la fijación de estándares de calidad es objeto de contratación caso por caso con los vertedores, con el objeto de cumplir los objetivos de calidad de las aguas receptoras establecidas por el poder público.

<sup>152</sup>Disposición adicional 2ª Decreto 136/1999, de 18 de mayo (DOGC núm. 2894, de 21 de mayo de 1999).

<sup>153</sup>*Vid.* también la disposición adicional 3ª Decreto 136/1999, de 18 de mayo.

<sup>154</sup>Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a los acuerdos sobre medio ambiente [COM (96) 561 final, Bruselas, 27 de noviembre de 1996], p. 9.

cuyo fin último es conseguir la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen. Estos programas, previstos inicialmente en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización de vertidos (denominados aquí "Planes de Regularización del vertido"), encuentran hoy apoyo legal en el apartado tercero del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA) y aparecen también en el art. 4.2 Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el RDPH. Asimismo, se prevén en algunas normas autonómicas (por ejemplo, el Decreto catalán 83/1996, de 5 de marzo, de medidas de regularización de vertidos de aguas residuales). Al análisis de estos programas dedicamos el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo, al cual nos remitimos. Por el momento, únicamente queremos apuntar que si bien estos acuerdos tienen la ventaja de reconducir la situación de muchas actividades hacia la legalidad, tienen el inconveniente de poder ser utilizados para perpetuar supuestos de incumplimiento de la normativa<sup>155</sup>, tal como ha sucedido efectivamente en materia de vertidos.

Finalmente, queremos destacar dos previsiones normativas novedosas en esta sede. Por una parte, destacamos la inclusión, en la Directiva marco de aguas, entre las medidas complementarias que, en cada demarcación hidrográfica, los Estados podrán incluir en los programas de medidas los "acuerdos negociados en materia de medio ambiente" [Anexo VI, parte B, iv)]. Por otra, conviene señalar que, aun cuando el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, únicamente se refiere en su articulado a los programas de reducción de la contaminación, ya mencionados, en su Exposición de Motivos prevé que "Los programas de reducción de la contaminación que se incluyan en las nuevas autorizaciones de vertido tendrán en cuenta los acuerdos voluntarios que pudieran suscribirse con los sectores implicados". Los acuerdos voluntarios se configurarían aquí como un preludio de la aplicación de programas de reducción de la contaminación<sup>156</sup>.

#### **V.4.4. Las nuevas pautas contenidas en el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico**

No queremos finalizar este apartado dedicado al examen de las nuevas perspectivas que ofrece la regulación de los estándares de contaminación, sin incluir una breve referencia a las nuevas pautas contenidas en el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RDPH (versión de marzo de 2002), objeto de tramitación en la actualidad. Este Proyecto introduce modificaciones sustanciales en el régimen actualmente vigente, recogiendo las orientaciones más recientes en la materia incorporadas por la Directiva marco de aguas y por el TRLA. Destacamos, en especial, cuatro aspectos. En primer lugar, se consagra la incorporación del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental en esta materia que, a nuestro entender, ya se desprendía, como hemos puesto de relieve, de la redacción actual del TRLA. Así, el art. 251.1.b) recoge entre las condiciones que deberán concretar las autorizaciones de vertido "el caudal y los valores límite de emisión del efluente", determinados con arreglo a unas reglas fijadas en el propio precepto: "las características de emisión del vertido serán tales que resulten adecuadas para el cumplimiento de las normas de calidad ambiental del medio receptor" [b) 1]; "se exigirán

---

<sup>155</sup>SANZ PÉREZ, D., "Los acuerdos ambientales...", *cit.*, p. 15.

<sup>156</sup>*Vid.* SANZ PÉREZ, D., "Algunas notas...", *cit.*, p. 5.

valores límite de emisión para los parámetros característicos de la actividad causante del vertido, de acuerdo con las mejores técnicas disponibles<sup>157</sup> y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1)<sup>158</sup> [b) 2]; y "los valores límite de emisión no podrán alcanzarse mediante técnicas de dilución" [b) 3]. Además, la aplicación del enfoque combinado se desprende de otros preceptos, como el art. 251.2, que prevé la posibilidad de modificar o revocar las autorizaciones de vertido si no se cumplen las normas de calidad exigibles o el 255.2, que recoge la limitación de sustancias peligrosas en las autorizaciones como medio para asegurar el cumplimiento de los valores límite de emisión y de las normas de calidad ambiental.

En segundo lugar, se cambia el título de la Sección tercera del capítulo II del Título V, que pasa a denominarse "sustancias peligrosas", sustituyéndose la rúbrica anterior de "sustancias contaminantes". Se adecúa así a la nueva terminología utilizada por la Directiva marco de aguas.

En tercer lugar, se producen cambios significativos en el régimen jurídico de las sustancias peligrosas<sup>159</sup>. Por un lado, en la línea de la Directiva marco de aguas, se suprime la distinción entre sustancias de la lista I y de la lista II. Por otro, desaparecen las tablas de parámetros anteriormente contenidas en el Anexo al Título IV. Para fijar los estándares de contaminación ocuparán un lugar fundamental los PPHHC. Así, "Las autorizaciones de vertido limitarán las concentraciones de las sustancias peligrosas para asegurar el cumplimiento de los valores límite de emisión así como de las normas de calidad ambiental previstas en los Planes Hidrológicos de cuenca" (art. 256.2). No obstante, "cuando los mencionados Planes Hidrológicos no hayan fijado normas de calidad ambiental para determinadas sustancias, las autorizaciones de vertido limitarán las concentraciones de las mismas con arreglo a las normas generales de vertidos y de calidad ambiental" (art. 255.3). En cualquier caso, "Los valores límite de emisión y las normas de calidad ambiental establecidas en el Real Decreto 995/2000 así como las que se dicten con carácter general para las sustancias peligrosas serán de aplicación en todos los ámbitos territoriales correspondientes a los Planes Hidrológicos, sin perjuicio de que éstos puedan establecer valores o normas más rigurosas" (art. 255.1).

Por lo que respecta a los vertidos en aguas subterráneas que contengan sustancias peligrosas no hay grandes cambios. Únicamente "podrán autorizarse de forma que no produzcan consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana o el abastecimiento de agua, dañar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático o perjudicar los otros usos autorizados de las aguas" (art. 257.1). Se continúa condicionando la posibilidad de autorizar vertidos en aguas subterráneas a que no contaminen, aunque se mantienen (art. 257.3) las

---

<sup>157</sup>Nótese que el proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH incorpora la referencia a las MTD para determinar los valores límite de emisión de las autorizaciones de vertido, no incluida en el TRLA.

<sup>158</sup>El apartado 1) del art. 251.1 del proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH incluye como contenido de las autorizaciones de vertido "En su caso, el establecimiento de los programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características del vertido a los valores límite de emisión a que se refiere la letra b) anterior, así como sus correspondientes plazos".

<sup>159</sup>El art. 245 del Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH define "sustancias peligrosas" como "las sustancias o grupos de sustancias que son tóxicas, persistentes y pueden causar bioacumulación, así como otras sustancias o grupos de sustancias que entrañan un nivel de riesgo análogo".

excepciones actualmente ya previstas. Aunque el proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH no recoge ya las dos relaciones de sustancias contaminantes, sí remite a las prohibiciones y límites dispuestos en la Directiva 80/68/CEE, que deberán respetarse en las autorizaciones que se otorguen (art. 257.3). Por ello, siguen siendo válidas las limitaciones a que ya hemos hecho referencia en epígrafes anteriores. Y las recargas artificiales de acuíferos quedan igualmente sometidas a autorización (art. 257.4).